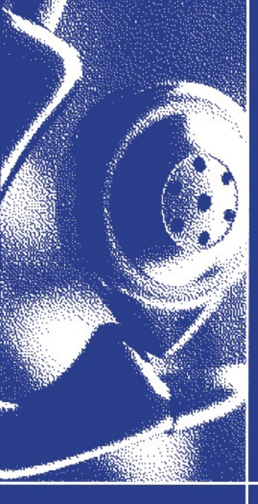


Ulrich Müller

Controlling aus verwaltungswissen-schaftlicher Perspektive

Ein Beitrag zur Verwaltungsreform



Ulrich Müller

Controlling aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT

Ulrich Müller

Controlling aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive

Ein Beitrag zur Verwaltungsreform

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Rüdiger Voigt

Deutscher Universitäts-Verlag

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dissertation Universität der Bundeswehr München, 2004 u.d.T.:
Müller, Ulrich: Controlling als Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft

1. Auflage Juni 2004

Lektorat: Ute Wrasmann / Anita Wilke

Der Deutsche Universitäts-Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.duv.de



Umschlaggestaltung: Regine Zimmer, Dipl.-Designerin, Frankfurt/Main

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN-13:978-3-8244-0754-5 e-ISBN-13:978-3-322-81140-0
DOI: 10.1007/978-3-322-81140-0

Geleitwort

Das Zauberwort der Verwaltungsmodernisierung, deren Protagonisten sich unter dem Signum des New Public Management versammelt haben, heißt „Controlling". Ähnlich wie einige Jahrzehnte zuvor, als die Privatwirtschaft das Controlling für sich entdeckt hatte, sind es nun die Verwaltungsreformer, die sich die Lösung vieler, wenn nicht aller Probleme hiervon versprechen. Mit diesem Instrument lassen sich – scheinbar – alle Mängel in Organisation und Verfahren beseitigen, ganz gleich, ob es sich um kommunale, Landes- oder Bundesverwaltung handelt. Die Frage nach Inhalt und Bedeutung eines „Verwaltungscontrollings" drängt sich daher geradezu auf. Denn mit dem deutschen Wort „Kontrolle" hat Controlling nur bedingt etwas zu tun.

Vor diesem Hintergrund unternimmt Ulrich Müller den Versuch, das Controlling in der öffentlichen Verwaltung, das traditionell von der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre für sich in Anspruch genommen wird, aus der Sicht der Verwaltungswissenschaft neu zu bestimmen und für sie fruchtbar zu machen. Zu Recht hebt er hervor, dass betriebswirtschaftliche Methoden, die für Wirtschaftsunternehmen entwickelt wurden, nicht eins zu eins auf die Verwaltung übertragen werden können. Andernfalls liefen die Verwaltungen Gefahr, sich in eine „Rationalisierungsfalle" locken zu lassen. Denn wegen der verfassungsrechtlich festgelegten Gemeinwohlorientierung kann und darf der Staat nur in beschränktem Umfang ökonomisch handeln.

Von einem integrationswissenschaftlichen Ausgangspunkt aus bewegt sich der Autor im Grenzbereich zwischen Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungswissenschaft. Sein Ziel ist es, die Verbindungen von Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsreform und Controlling deutlich zu machen. In einem geradezu enzyklopädischen Zugriff schafft er damit nicht nur neue wissenschaftliche Grundlagen für das Verwaltungscontrolling, sondern er bearbeitet auch alle hierfür in Betracht kommenden Praxisfelder. Wer sich künftig mit Controlling in Form von Informationssteuerung, Personal- und Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt, wird an Müllers gründlicher Untersuchung nicht vorbeikommen.

Professor Dr. Rüdiger Voigt
Vorsitzender des Institutes für Staatswissenschaften
der Universität der Bundeswehr München

Vorwort

Diese Arbeit, die ich im August 2003 als Dissertationsschrift an der Universität der Bundeswehr in München eingereicht habe, soll ein weiterer Baustein für die Weiterentwicklung der Verwaltungswissenschaft hin zu einer modernen Reformwissenschaft und eine Anregung zur Diskussion über die notwendige Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland sein. Ziel war es, die vor allem theoretisch orientierte Verwaltungswissenschaft mit dem interdisziplinären Ansatz der Staatswissenschaften und praktischen Erkenntnissen, die ich als Offizier der Bundeswehr und als Absolvent der Universität der Bundeswehr sammeln konnte, auf dem Gebiet des Controllings zu einer modernen anwendungs- und nutzenorientierten Wissenschaft zu entwickeln.

Dass ich diesen Beitrag leisten durfte, verdanke ich Herrn Professor Dr. jur. Rüdiger Voigt (Vorsitzender des Institutes für Staatswissenschaften der Universität der Bundeswehr München), meinem Doktorvater. Herr Professor Voigt ermöglichte es mir, ein Thema aufzugreifen, das nun auch Einzug in die Reform der Bundeswehr in Deutschland hält: „Controlling“. Für die Chance mich zu beteiligen und einzubringen, bedanke ich mich sehr.

Herrn Professor Dr. Günther E. Braun (Fakultät für Wirtschafts- und Organisationswissenschaften der Universität der Bundeswehr München) danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens meiner Arbeit.

Ebenfalls gebührt Herrn Professor Dr. Hans Jung (Fachhochschule Lausitz/Senftenberg) Dank. Herr Professor Jung löste mein Interesse für Controlling während eines Praktikums an der Fachhochschule Lausitz aus und gewährte mir darüber hinaus Einblicke in die BWL, die für meine bisherige wissenschaftliche Tätigkeit entscheidend waren.

Einen Beitrag, den man kaum zurückgeben kann, leistete Herr Dr. Ralf Walkenhaus (Universität der Bundeswehr), der mich auch während dienstlicher Abwesenheit allumfassend betreut hat. Vor allem während meines Auslandseinsatzes hat mich Herr Dr. Walkenhaus bei der Stange gehalten. Es ist vor allem das stets offene Ohr für die Sorgen und Anliegen der Studenten, das dich als Wissenschaftler und Lehrer deines Faches auszeichnet. Für die langjährige Zusammenarbeit und Freundschaft bin ich dir sehr dankbar.

Dem Lektorat des Deutschen Universitäts-Verlags, insbesondere Frau Anita Wilke, danke ich für ihre hervorragende und tatkräftige Unterstützung. Herzlichen Dank Frau Wilke.

Meinen Eltern Angelika und Hartmut Müller und meinen Brüdern Helge Axel und Hannes Florian kann ich endlich sagen, dass ich fertig geworden bin. Wer hätte gedacht, als ich im April 2002 angefangen hatte, dass ich das Promotionsverfahren so schnell hinter mich

bringe?! Vier Monate Kosovo hätten fast alles zunichte gemacht. Nun können wir alle stolz darauf sein. Ihr seid mir immer eine Stütze gewesen.

Ständiges Formatieren und Gegenlesen meiner Werke haben meine Frau Aleksandra zu einem richtigen Profi gemacht. Auf diese Hilfe bin sehr stolz, zeigt es doch, dass wir ein großartig gutes Team sind. Du bist mein Rückgrat, weswegen ich ohne dich diese Leistung niemals geschafft hätte. Auch deine Entbehrung hat nun ein Ende. Ich verspreche es dir! Jetzt ist erst einmal Pause. Nina hat jetzt so oder so für unser Leben Priorität. Ich danke dir von ganzem Herzen.

Ich widme diese Arbeit meinen Großeltern Irmengard und Ernst † Münker. Euer Lebenswerk ist eine große Leistung, die es zu meistern gilt. Ich werde es versuchen!

Ulrich Müller,
Doktor der Staats- und Sozialwissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
Art.	Artikel
a. L.	am Lech
a. M.	am Main
BAT	Bundesangestellten Tarif
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BWL	Betriebswirtschaftslehre
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIN	Deutsche Industrienorm
d. p. R.	des privaten Rechts
d. ö. R	des öffentlichen Rechts
ebd.	ebenda
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
FA	frühestmöglicher Starttermin
FAP	freies Anfangspuffer
FE	frühestmöglicher Endtermin
FEP	freies Endpuffer
GAN	global area network
GewO	Gewerbeordnung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GG	Grundgesetz
GP	Gesamtpuffer
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hrsg.	Herausgeber/herausgegeben
i. V. m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
KDG	Kostendeckungsgrad

KG	Kommanditgesellschaft
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KGSt	Kommunale Gemeinschafsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KLV	Kosten- und Leistungsverantwortung
LAN	local area network
MAN	metropolitan area network
MOB-Entscheidung	Make-or-Buy-Entscheidung
NPD	Nationale Partei Deutschlands
NPM	New Public Management
NPO	Non Profit Organisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. V.	ohne Verfasser
PIS	Personalinformationssystem
RAF	Rote Armee Fraktion
SA	spätest erlaubter Endtermin
SE	spätest zulässiger Termin
SAP	System Anwendungen und Produkte
StGB	Strafgesetzbuch
TÜV	Technischer Überwachungsverein
u. a.	unter anderem
UP	unabhängiges Puffer
usw.	und so weiter
Verw.-Arch.	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VOP	Vewaltung, Organisation, Personal (Zeitschrift)
VvaG	Verwaltungsverein auf Gegenseitigkeit
VvGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VvVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VWW	Verwaltungswissenschaft
WWW	world wide web
z. B.	zum Beispiel
zit. n.	zitiert nach

A. Einleitung

1. Thematische Einführung

Controlling wird in der derzeitigen Debatte um die Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland zunehmend in der Verwaltungswissenschaft thematisiert. Die Bundesregierung, die Regierungen der Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften entwickeln eigene Ansätze zur Bewältigung der anstehenden Reformaufgaben. Es verbreitet sich die Überzeugung, dass die staatliche Verwaltung den heutigen und den künftigen Anforderungen nicht mehr gewachsen ist und daher von Grund auf reformbedürftig ist. Das neue Leitbild des „aktivierenden Staates" ist „[...] eine moderne und leistungsfähige Verwaltung, die in der Lage ist, einen wirksamen Beitrag zur Überwindung der Probleme in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu leisten."[1] Dabei ist das vorrangige Ziel aller Maßnahmen die Herstellung von Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen unter den Bedingungen der Bürgerorientierung, der Entwicklung von Kostenbewusstsein innerhalb der Verwaltungen und der Steigerung der Motivation und der Leistungsbereitschaft der „Human Ressourcen".[2]

Die Reformanforderungen resultieren aus dem gesellschaftlichen Wandel, der nicht zuletzt von einem schubartig einsetzenden Wertewandel seit den 60er Jahren in Deutschland getragen wird. Starken Einfluss nimmt dabei demographisch betrachtet der Rückgang der gesellschaftlichen Reproduktionsrate, was zu Anpassungserfordernissen der Sozialsysteme führt und geführt hat, da immer weniger Menschen dem Arbeitsmarkt in Deutschland zur Verfügung stehen. Die Folge ist, dass weniger Menschen längere Arbeitsbiographien von mehr als vierzig Arbeitsjahren erreichen, obwohl die Arbeitslosigkeit mittelfristig betrachtet zunimmt.[3] Die Veränderung der Frauenrolle führt einerseits dazu, dass die Frauenerwerbsquote seit den letzten Jahrzehnten deutlich ansteigt, andererseits eine Zunahme von alleinerziehenden Müttern zu verzeichnen ist. Hieraus entsteht zwangsläufig ein Konflikt zwischen Erziehung und Arbeitswelt.[4] Wandel bedeutet aber auch eine sich ständig ändernde Akzeptanz von öffentlichen Institutionen. Der „Wandel" ist kein exotisches Phänomen, sondern eine immer wiederkehrende Regelerscheinung, die es zu erkennen und zu meistern gilt.[5] Wandel bedeutet in unserer Gesellschaft vor allem Modernisierung.[6] Controlling als Schlagwort ist bereits ein Kennzei-

---

1 Zit. n. Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landesinnenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 1.

2 Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landesinnenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 1.

3 Hradil 2001, S. 95.

4 Hradil 2001, S. 94 – 98.

5 Seidenschwarz 2001, S. 16 – 17.

6 Hradil 2001, S. 93 – 94.

chen des Wandels unserer Zeit. Es soll modernisieren und optimieren und setzt dabei bei einer Verbesserung der Führung, der Führungsunterstützung, der Steuerung und Koordinierung in Organisationen an.

Die demographischen Entwicklungen beeinflussen die finanziellen Ressourcen des Staates. Durch eine stark alternde Gesellschaft brechen Einnahmen für die sozialen Sicherungssysteme weg, woraus sich eine immer weiter zunehmende Ressourcenlücke aller staatlichen Verwaltungsträger auftut. Reformen benötigen aber Geldmittel, damit im Laufe des Reformprozesses keine Qualitätsverluste in der Leistungserstellung entstehen und die Verwaltungen innovativ umgebaut werden können.[7] Der seit Jahren andauernde Institutionenwandel[8] verursacht Anforderungen an die Verwaltungsträger, denen die Verwaltungen kaum noch Schritt halten können. Eine Diskrepanz zwischen Verwaltungswandel und Verwaltungswirklichkeit ist kennzeichnend für die Reformproblematik in Deutschland.

Der Einbruch der Steuereinnahmen seit dem Jahre 2000 und die anhaltende Explosion der Kosten zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit werden weiter voranschreiten. Hinzu kommt der Trend des Anwachsens der Anforderungen und Ansprüche der Bürger und der Wirtschaft gegenüber den öffentlichen Institutionen[9]. Diese Scherenbewegung von Ressourcenentwicklung der Verwaltungen auf der einen Seite und den Forderungen der Bedarfsträger auf der anderen Seite lösen Probleme oder Verwaltungsdefizite[10] aus, woraus diese kommenden Anforderungen resultieren:[11]

- Die Verwaltungskosten sind in Zukunft weiter zu minimieren.
- Die Verwaltungsaufgaben und Leistungen müssen reduziert oder abgegeben werden.
- Die Effizienz und die Effektivität von Verwaltungshandeln ist zu steigern.
- Der Personalbestand der Verwaltungen ist an die veränderten Anforderungen anzupassen, das heißt möglicherweise zu reduzieren oder neu zu qualifizieren.
- Das externe Verhältnis von Verwaltung, Bürger und Wirtschaft ist zu optimieren.
- Die bestehenden Verwaltungsstrukturen und Institutionen sind dem sich abzeichnenden Wandel und Wertewandel der Gesellschaft anzupassen.

Der globale Vorwurf mancher Kritiker, dass die öffentliche Hand in Deutschland generell unwirtschaftlich agiert, ist so nicht haltbar oder ist zumindest zu konkretisieren.[12] Der Reformbe-

---

7 Wallerath 2001, S. 27.

8 Benz 2001, S. 212.

9 Im Rahmen dieser Arbeit stellt der Begriff der öffentlichen Institution hoheitlich hierarchische Verwaltungsorganisationen dar, vgl. Duden 1997, S. 367.

10 Brüggen 1999, S. 333, Abb. 1.

11 Vgl. Brüggen 1999, S. 332 – 333, Abb. 1.

12 Braun 1992, S. 164.

darf wird vor allem im Bereich des Personals, der Organisation, der Führung und der Steuerung innerhalb der Verwaltung spürbar.[13] Als einen modernen Lösungsansatz bietet die Betriebswirtschaftslehre (BWL) das Konzept des betrieblichen Controllings an. Viele Behörden befassen sich mit betriebswirtschaftlichen Controllinglösungen. Oft aber reduziert sich die Anwendung auf die Durchführung einer Kostenanalyse mit dem Ziel, die öffentlichen Kostentreiber zu entlarven und die Kosten zu senken. Hierdurch ausgelöst findet einerseits eine notwendige betriebswirtschaftliche Entwicklung der öffentlichen Verwaltungen statt,[14] die jedoch andererseits in ihrer Umsetzung und Durchführung zu einseitig ist. Eine Außerachtlassung der Rahmenbedingungen staatlichen Handelns darf nicht Ziel dieser Ansätze sein. Eine reine „Verbetriebswirtschaftlichung“[15] der öffentlichen Hand ist eine Verkehrung des jetzigen Zustandes, die ebenfalls nicht gewünscht ist.[16] Schließlich ist dem staatlichen Handeln durch das Grundgesetz ein konkreter Auftrag zugewiesen worden, der nicht nur unter der Einhaltung rein ökonomischer Gesichtspunkten durchführbar ist.

Diese betriebswirtschaftliche Interpretation von Controlling ist fachlich durch die Verwaltungswissenschaft für die Verwaltungen aufzubereiten und zu ergänzen. Die öffentlichen Verwaltungen und Betriebe gleichen nicht den privaten Unternehmungen. Betriebswirtschaftliche Methoden und Verfahren können daher nicht eins zu eins von der Verwaltungswissenschaft übernommen werden.[17] Die Betriebswirtschaftslehre als eine Rationalisierungs- oder Kostensenkungslehre könnte die Verwaltungen in eine „Rationalisierungsfalle“ locken.[18] Diese Falle entsteht dort, wo sich Staatlichkeit nur über Kosten und nicht über den Auftrag definiert. Ein In-Frage-Stellen sämtlicher Staatsaufgaben müsste langfristig dazu führen, dass der Staat sich selbst wegrationalisiert. Ergo: Der Staat kann nur im begrenzten Umfang ökonomisch Handeln. Eine übertriebene Rationalisierung führt dann dazu, dass die wesentlichen Kernaufgaben des Staates nicht mehr erfüllt werden können, weil eine Durchführung nicht wirtschaftlich praktikabel ist. Aufgaben der Verteidigung, der inneren Sicherheit, des Sozialwesens und des Umweltschutzes können beispielsweise nach derzeitigem Wissensstand nicht nach rein ökonomischen Gesichtspunkten bewältigt werden. Die Verwaltungswissenschaft ist aufgerufen, die Grenzen des ökonomischen Denkens in den Verwaltungen abzustecken und in den anderen Fachdisziplinen wie der BWL aufzuzeigen.

---

[13] Müller 2003, S. 1 – 4 und Nau/Wallner 1999, S. 17.

[14] Vgl. Schwab 2001, S. V.

[15] Göbel/Lauen 2002, S. 264.

[16] Vgl. Göbel/Lauen 2002, S. 264 f., Nr. II.

[17] Vgl. Wallerath 2001, S. 30 und Müller/Baitsch 2001, S. 8.

[18] Unter einer Rationalisierungsfalle versteht man ein unter Kostengesichtspunkten durchgeführtes In-Frage-Stellen sämtlicher Staatsaufgaben mit dem Resultat, dass sich der Staat selbst wegrationalisiert. Röber 2001, S. 50.

Die Verwaltungspraktiker wissen, wie schwer die Umsetzung von geeigneten Strategien wie beispielsweise die Anwendung eines modernen Personalmanagements oder anderen betriebswirtschaftlichen Lösungsansätzen im Verwaltungsalltag ist. Aus diesem Grund ist es die Aufgabe der Verwaltungswissenschaft, Controlling für die öffentlichen Verwaltungsträger aufzuarbeiten und Strategien zu formulieren, die eine Transformierbarkeit von betrieblichen Vorgehensweisen ermöglichen. Die weitreichenden Besonderheiten des öffentlichen Sektors in Deutschland, die sich aus den rechtlichen Grundlagen der Verwaltung ergeben, erschweren in der Praxis die Implementierung eines rein betriebswirtschaftlich orientierten Controllings als Instrument der Globalsteuerung. Die BWL bietet Strategien und Lösungsansätze an, die aber bei näherer Betrachtung zu oft an den Grenzen und Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors scheitern. Die Formulierung und Verwissenschaftlichung des Controllings als eigenständiger Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft ist notwendig, damit ein optimaler Zuschnitt des Controllings auf die Verwaltungen, die öffentlich-rechtlichen Unternehmen und die privatwirtschaftlichen Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung erfolgen kann.

Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf Controlling ist sowohl von der Mikroperspektive der „Verwaltungen" als auch von globalen gesellschaftlichen und staatlichen Belangen geprägt. Ziel ist es daher, der gesamtgesellschaftlichen Nutzbarmachung von Controlling näher zu kommen und damit die rein ökonomische Betrachtungsweise der BWL durch die Verwaltungswissenschaft und anderen Nachbardisziplinen zu ergänzen. Das bedeutet, dass nicht nur der wirtschaftliche Nutzen des Verwaltungshandelns in den Vordergrund zu stellen ist. Vielmehr muss im Sinne der Kosten- und Leistungsverantwortung des staatlichen Handelns auf eine möglichst sparsame Erstellung des Verwaltungsoutputs geachtet werden. Darunter ist aber nicht zu verstehen, dass sich der Staat von allen seinen Kernaufgaben, wie beispielsweise der Gewährleistung von innerer und äußerer Sicherheit, der „sozialstaatlichen Aufgabe", der Bildung, der Beseitigung von demographischen und ökologischen Fehlentwicklungen einfach zurückziehen darf, nur weil die staatliche Leistungserstellung nicht „kostenoptimal" ist. Auch dieser Aspekt hat ein modernes „Verwaltungscontrolling" zu berücksichtigen.

In welcher Beziehung steht Controlling zur Verwaltungswissenschaft? Controlling wird in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur nicht thematisiert. Dennoch gibt es deutliche Bezüge zueinander. Controlling als Führungsunterstützungs-, Steuerungs- und Koordinierungsinstrument der Organisationsführung weist zentrale Essentials der Verwaltungswissenschaft auf. Führen, Steuern und Koordinieren sind zentrale Begriffe der Verwaltungswissenschaft, die sich auf die Beschreibung und Analyse des Erkenntnisgegenstandes, die Verwaltung, beziehen. Die Bemühungen der Verwaltungen in Deutschland im Rahmen der Verwaltungsreform sind der theoretischen Debatte bereits weit voraus. Hier wird insbesondere das betriebswirt-

schaftliche Controlling angewendet. Eine konkrete Beschreibung dieser Entwicklung wurde innerhalb der Verwaltungswissenschaft verpasst. Der Theorie- und Praxisbezug zwischen Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreform klafft deshalb auseinander. Diese Erklärungslücke ist zu schließen. Die folgende Abbildung beschreibt die Relation zwischen Controlling, Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreform. Die Verknüpfung zwischen Verwaltungswissenschaft und Controlling findet über die Essentials Führung, Steuerung und Koordination statt. Das Bindeglied zwischen Verwaltungsreform und Controlling ist die Praxis oder die Verwaltungswirklichkeit.

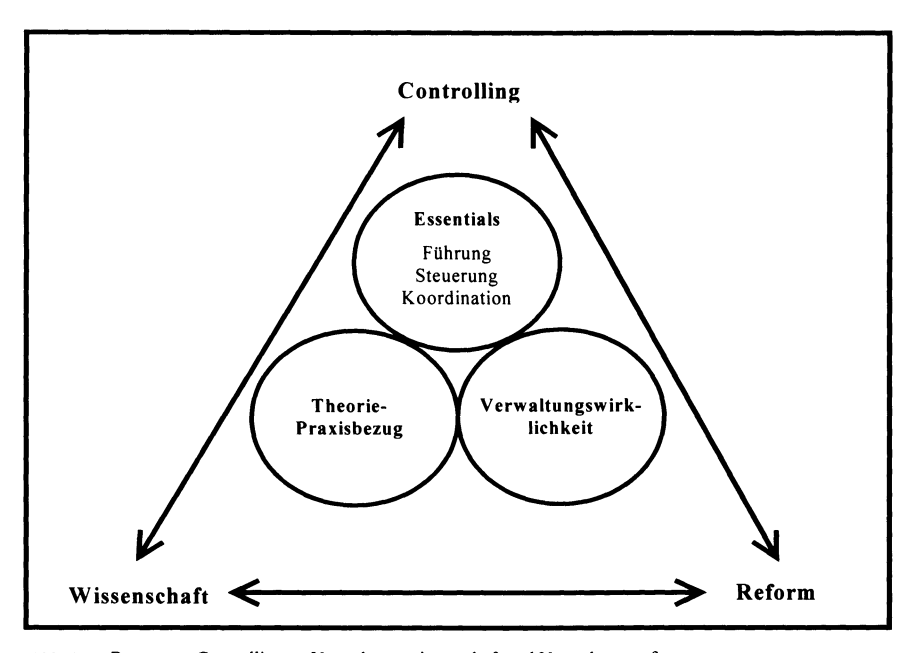


Abb. 1: Bezug von Controlling zu Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreform

Ziel der Arbeit ist es, die Verbindungen von Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsreform und Controlling aufzuzeigen.

Zu beantworten bleibt, warum sich die Verwaltungswissenschaft mit Controlling auseinander setzen sollte. Allein der Verweis darauf, dass sich die Verwaltungen mit Controlling befassen, ist nicht ausreichend. Controlling soll also die verwaltungswissenschaftliche Theorie weiterführen. Ein möglicher Ansatz ist die Beseitigung des Führungsdilemmas von Verwaltung, dass einerseits durch die Größe von Verwaltung, das Beziehungsgeflecht der Verwaltung und ihrem Auftrag ergibt. Verwaltungen sind in aller Regel Metaverwaltungen mit einem global

umrissenen Verwaltungsauftrag, der durch die Staatlichkeit von Verwaltung geprägt ist. Das Beziehungsgeflecht ist ebenfalls anders als in Mikrostrukturen, wie beispielsweise in den Wirtschaftsunternehmen. Hier sind Beziehungslinien zwischen Bürgern und der Wirtschaft, den Verwaltungskunden, zwischen Politik und Verwaltung und zwischen Belegschaften der Verwaltung und der Verwaltungsführung vorzufinden. Diese enorme Bandbreite löst ein Führungsdilemma aus, so dass der Betrachter den Eindruck erhält, dass die linke Hand nicht mehr weiß, was die rechte Hand gerade tut. Controlling ist daher in Beschreibung und Anwendung ein wesentlicher Beitrag für die Ergänzung und Weiterentwicklung der angewandten Verwaltungswissenschaft.

Der komplexe Begriff des Controllings geht in seiner Gesamtheit über das verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisinteresse hinaus. Dies liegt allein daran, dass Controlling ein Begriff ist, der in verschiedenen Wissenschaften angewendet wird, vor allem aber durch die Wirtschaftswissenschaften geprägt wurde. Zwischen Verwaltungswissenschaft und Betriebswirtschaftslehre besteht eine Vielzahl von Verbindungslinien, die einen Wissenstransfer begünstigen. Durch die Verschiedenheit der Erkenntnisgegenstände, den Wirtschaftsunternehmen und den Verwaltungen kommt es aber auch zur Diskrepanz. Ziel ist es daher, Schnittmengen und komplementäre Bereiche des Controllings in Verwaltungswissenschaft und Betriebswirtschaftslehre aufzuzeigen.

2. Ziel und Gegenstand der Arbeit

Die vorliegende Arbeit hat sich die Beschreibung des Controllings aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive zum Ziel gesetzt. Es kommt darauf an, einen Beitrag und eine Weiterentwicklung für die Verwaltungswissenschaft zu leisten. Vorrangig gilt es aufzuzeigen, welche Beziehung zwischen Controlling und der Verwaltungswissenschaft besteht, was an Controlling neu ist und warum sich die Verwaltungswissenschaft mit Controlling befassen sollte. Das Gesamtergebnis der Arbeit stellt eine Bilanzierung dieser Fragen dar.

Die Verbindung zwischen Controlling und Verwaltungswissenschaft kann eindeutig über den Bezug zur Verwaltungsreform hergestellt werden. Deshalb wird aus einer Untersuchung der Verwaltungsreform in Deutschland heraus eine Analyse, Aufbereitung und Bilanz möglicher Controllingansätze unternommen, so dass eine einheitliche Definition des Verwaltungscontrollings gelingt. Der Begriff Verwaltungscontrolling stellt eine für die Verwaltungswissenschaft einheitliche und anwendbare Beschreibung des Controllings dar. Es soll aus der Vielfalt von Ansätzen und Konzeptionen des Controllings eine geeignete Beschreibung und Formulierung entwickelt werden, die dem Verwaltungsbegriff voll Rechnung trägt. Auf Ansätze und Theorien aus benachbarten Wissenschaften wird zurückgegriffen, um somit den ganzheitlichen Erklärungsanspruch dieser Arbeit zu wahren. Dadurch werden insbesondere Forschungs- und Erklärungslücken geschlossen, die die BWL mit ihrem Controllingansatz für die öffentliche Verwaltung nicht hinreichend erklärt oder wegen der Bedeutungslosigkeit des Sachverhaltes für die eigenen Erkenntnisobjekte und Gegenstände nicht deutet.[19] Die BWL interessiert sich nicht hinreichend für politische und soziale Fragen, die Antworten über das „Wozu?" des Verwaltungshandelns fordern.[20] Erst mit der Etablierung der öffentlichen BWL findet eine Annäherung ökonomischer Denkansätze an die Verwaltungen statt, die aber noch zu unentschlossen ist.[21] Die Gewinnung einer ganzheitlichen Perspektive des Controllings hin zum Gegenstand des Verwaltungscontrollings stellt dagegen eine wissenschaftliche und angewandte Bilanzierung für die Betrachtungsgegenstände der Verwaltungswissenschaft – die hoheitlich hierarchische Verwaltung, die öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen und die privatrechtlichen Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung – dar.

Da ist jedoch eine Diskussion über die Fragestellungen und das Disziplinverständnis der Verwaltungswissenschaft notwendig. Eine klare Abgrenzung der Verwaltungswissenschaft gegenüber ihren Nachbardisziplinen, der Rechtswissenschaft, der Wirtschaftswissenschaft, der

---

19 Herzog 1999, S. 2 – 3.

20 Vgl. Braun 1992, S. 163.

21 Vgl. Braun 1992, S. 162 und 164.

Soziologie und der Psychologie steckt darüber hinaus den interdisziplinären Rahmen dieser Arbeit ab.

Zentrales Gerüst dieser Arbeit ist die Orientierung an Fragen. Aus der dargestellten Aufgabe lassen sich folgende relevante Forschungsfragen ableiten:

- Wie wird Controlling in der Verwaltungswissenschaft thematisiert?
- Wie wird Controlling in der Verwaltungspraxis angewendet? Welche Verfahren und Konzepte gelangen zur Anwendung?
- Wie wird der Gegenstand des Controllings in den Nachbardisziplinen thematisiert?
- Welche Rahmenbedingungen oder Grenzen zeigen diese Wissenschaften für die verwaltungswissenschaftliche Perspektive von Controlling auf?
- Was kann davon in die Verwaltungswissenschaft integriert werden?
- Welche Praxisfelder des Controllings sind aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive interessant?

Diese Fragestellungen sollen anhand einer Darstellung des Controllings und mit einer analytischen Abhandlung über wesentliche Praxisfelder der Verwaltungen im Hauptteil erläutert und im letzten Teil der Arbeit resümiert und beantwortet werden.

3. Aufbau und Gliederung der Arbeit

Nach einer kurzen Einleitung in die Thematik, die Ziele, Gegenstände und Forschungsfragen dieser Arbeit, findet eine Forschungskritik der Verwaltungswissenschaft als Reformwissenschaft statt. Unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsreform werden dabei die Modelle des „New Public Managements“, das „Neue Steuerungsmodell“ und der „Lean-Administration“-Ansatz auf den Prüfstand gestellt. Diese sind die entscheidenden Reformmodelle der Verwaltungswissenschaft. Es wird Bilanz gezogen, inwieweit diese Reformvorstellungen in der Praxis auf Bundes-, Landes- bzw. kommunaler Ebene umgesetzt werden konnten. Wie bereits in der thematischen Einführung angedeutet, besteht ein Bezug zwischen Reform und Controlling. Es gilt daher zu untersuchen, inwieweit die theoretischen Reformmodelle Controlling berücksichtigen und wie Controlling im Rahmen des praktischen Reformvollzuges angewendet wird.

Im Anschluss daran findet eine Begriffs- und Standortbestimmung der sozialwissenschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaft statt, indem ihre Fragestellungen und ihr Disziplinverständnis dargestellt wird. Vor allem kommt es darauf an, welche Entwicklung diese Wissenschaft seither genommen hat, welche Erkenntnisobjekte und Gegenstände vorzufinden sind und welche Handlungsfelder und Organisationsformen zu unterscheiden sind. Notwendigerweise kommt es zu einer Klärung des modernen Verwaltungs- und Verwaltungsbetriebsbegriffs. Dazu gehören die hoheitlich hierarchisch geprägten Verwaltungen, die öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen und die privatrechtlichen Unternehmen mit wesentlicher öffentlicher Beteiligung. Wenn Controlling als Verwaltungscontrolling in die Verwaltungswissenschaft integriert werden soll, ist eine Auseinandersetzung mit den verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen, dem Disziplinverständnis, den Erkenntnissinteressen notwendig. Mit einer kurzen Beschreibung der verschiedenen Nachbardisziplinen soll der interdisziplinäre und integrierende Charakter der Verwaltungswissenschaft herausgearbeitet werden. Dazu werden alle Nachbardisziplinen beschrieben, deren Erklärungsansätze dargestellt und Verschränkungs- und Transformationspunkte aufgezeigt. Diese Basis ist der Grundstein für die integrationswissenschaftliche Leistung dieser Arbeit.

Im zweiten Teil der Arbeit wird der Controllingbegriff thematisiert. Hierzu sollen alle für das Controlling relevanten Faktoren und Bestandteile gesammelt und beschrieben werden. Zunächst wird der Begriff in Theorie und Praxis erläutert. Neben der Herkunft und der Entwicklung des Controllings soll hier bereits eine erste verwaltungswissenschaftliche Begriffsdefinition erfolgen. Die Controllingzielsetzungen, seine Funktionen und Aufgaben werden ebenfalls in diesem Teil der Arbeit erläutert. Die Darstellung des operativen und strategischen Controllings soll den Faktor Zeit für das Controlling sowohl vergangenheits-, gegenwarts- als auch

zukunftsorientiert thematisieren. Im Anschluss daran werden alle relevanten oder erkennbaren Controllingkonzeptionen sowohl aus der Verwaltungspraxis als auch der zu betrachtenden Nachbardisziplinen dargestellt. Um den Rahmen der Arbeit nicht zu sprengen, findet eine Spezialisierung auf die wesentlichen Teilaspekte der Nachbarwissenschaften statt. In Betracht kommt eine Begutachtung der Betriebswirtschaftslehre, der Verwaltungslehre, der Verwaltungssoziologie, der Verwaltungspsychologie, der Verwaltungspolitik. Aufgrund der Fülle der praktischen Anwendungen versteht es sich von selbst, dass in dieser Arbeit nur eine Darstellung der theoretischen Konzeptionen stattfinden kann.

Der dritte Teil der vorliegenden Arbeit beinhaltet eine Zusammenfassung und Analyse der Praxisfelder des Verwaltungscontrollings. Hier soll sowohl theoretisch als auch praxisrelevant die für die Verwaltungspraxis wichtigen Controllingansätze zusammengetragen und analysiert werden. Als zentrale Praxisfelder werden die Organisation, die Umsetzung des Controllings, die Informationssteuerung, das Berichtswesen, das Personal und das Projektmanagement dargestellt und in den Kontext der Forschungsfragen gestellt. Die Organisation und Umsetzung von Controlling beinhaltet eine Abhandlung über den Aufbau von hoheitlichen Verwaltungen, der öffentlichen Unternehmen und privatrechtlichen Unternehmensformen mit öffentlicher Beteiligung. Dabei soll der mikro- und der metaorganisatorische Aufbau von Verwaltung dargestellt werden. Das heißt, dass beispielsweise die Organisation von Controlling sowohl in der einzelnen Verwaltung als auch in zusammenhängenden Verwaltungs- bzw. Unternehmensstrukturen zu betrachten und zu analysieren ist. Hinzu kommt eine Darstellung von Lösungsansätzen für die Implementierung und Umsetzung von Controllingstrukturen für alle möglichen Verwaltungs- bzw. Unternehmenstypen. Eine Erläuterung des Berichtswesens und der Informationssteuerung aus der Sicht des Controllings soll Aufschluss über die Funktionen, die Zwecke der Controllingberichte, die Berichtswege, die Berichtsarten sowie die Kennzahlen und Möglichkeiten der Informationsverdichtung im Berichtswesen geben. Durch eine Darstellung der Informations- und Kommunikationssysteme einer Organisation soll der theoretische Aspekt der Informationssteuerung durch anwendungsorientierte Ansätze abgerundet werden. Dabei werden die Grundlagen der EDV (Elektronische Datenverarbeitung) und Statistikverfahren für Organisationen dargestellt.

Das Praxisfeld Personal wird aus der Sicht des Personalcontrollings thematisiert. Nach einer kurzen Einführung in die verwaltungswissenschaftliche Personalwirtschaft sollen die Strategien und Anwendungsmöglichkeiten des Personalcontrollings zusammengetragen werden. Abgeschlossen wird der dritte Teil der Arbeit mit einer umfassenden Analyse des Projektmanagements.

Im Teil D der Arbeit werden die Arbeitsergebnisse bilanziert. Hinsichtlich der Forschungsfragen wird zusammengefasst, ob der Gegenstand des Verwaltungscontrollings als ein eigenständiger Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft betrachtet und verstanden werden kann.

Folgende Novitäten und Ergebnisse der Arbeit sind zu erwarten:

- Die Erkenntnisgegenstände der Verwaltungswissenschaft werden auf den aktuellen Stand der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion gebracht.
- Die Aktivitäten der Verwaltungsreform in Deutschland werden akteursbezogen und aktuell dargestellt.
- Der Begriff des Verwaltungscontrollings soll eigenständig als verwaltungswissenschaftliches Forschungsfeld definiert und erschlossen werden.
- Controllingkonzeptionen der BWL, der Verwaltungslehre, der Finanzwissenschaft, der Verwaltungssoziologie, der Verwaltungspsychologie, der Verwaltungspolitik und in der Verwaltungspraxis angewandte Verfahren werden dargestellt und auf ihre Anwendungsfähigkeit in den Verwaltungen, öffentlich-rechtlichen Unternehmen und Wirtschaftsunternehmen mit öffentlicher Beteiligung hin untersucht.
- Zentrale Praxisfelder des Controllings wie Organisation, Information, Personal- und Projektmanagement werden beschrieben und analysiert.

Die klassische hoheitlich-hierarchische Verwaltung hat als einziger Gegenstand der Verwaltungswissenschaft ausgedient. Aufgrund der Entwicklungen der letzten 50 Jahre kommt es darauf an, den Trias aus hoheitlicher staatlicher Aufgabenerfüllung durch die Verwaltungen und Verwaltungsbetriebe zu beschreiben und die Tätigkeit des Staates als Teilhaber an privatrechtlichen Unternehmen zu untersuchen.

Unter einer akteursbezogenen Beschreibung der Verwaltungsreform in Deutschland ist die Darstellung der Reformen aufgeschlüsselt nach Aktivitäten des Bundes, der Länder und der Gebietskörperschaften zu verstehen. Hier sollen die angewandten Verfahren, der Erfolg der Maßnahmen und die Anwendung des Controllings thematisiert werden. Grundlage der Untersuchung ist die Darstellung der wichtigen Reformmodelle New Public Management, Neues Steuerungsmodell und Lean-Administration-Ansatz.

Neu ist vor allem eine Definition von Verwaltungscontrolling, wodurch eine klare Trennlinie zwischen dem betriebswirtschaftlichen Controlling basierend auf der Berücksichtung verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen, Verständnis und Erkenntnisinteresse gezogen wird. Zweckdienlich ist, was die Verwaltungswissenschaft eigenständig zu dieser Definition beiträgt und wo sind Schnittmengen zu den Nachbardisziplinen (vorrangig zur BWL) zu erkennen. Diese Kritik der Verwaltungswissenschaft, der Betriebswirtschaftslehre und der Nach-

bardisziplinen soll helfen, den Gegenstand des Verwaltungscontrollings zu ordnen und der Verwaltungswissenschaft zuzuordnen.

Die Integration des Controllings in die verwaltungswissenschaftlichen Praxisfelder soll den Theorie-Praxis-Bezug dieser Arbeit unterstreichen. Vorrangiges Ziel ist es, von der allgemeinen theoretischen Beschreibung des Verwaltungscontrollings mögliche Anwendungen für die Praxis zu folgern.

B. Grundlagen des Verwaltungscontrollings

Im Teil B dieser Arbeit findet eine Beschreibung und Analyse der Grundlagen des Verwaltungscontrollings statt. Dies ist notwendig, um den Bezug zwischen Controlling und Verwaltungswissenschaft herauszuarbeiten. Wie sich in Abschnitt B/1 zeigen wird, befasst sich Reform mit Controlling. Dieser Bezug macht die Beschreibung des Controllings aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive erst notwendig.

In Abschnitt 2 wird die Verwaltungswissenschaft als moderne Reformwissenschaft dargestellt. Ziel dabei ist es, eine moderne Beschreibung ihrer Disziplinen, Forschungsfragen und Erkenntnisinteressen voranzustellen. Der Abschnitt 3 listet die Nachbardisziplinen der Verwaltungswissenschaft mit dem Ziel auf, die Möglichkeit der Integration und des Transfers von Controllingwissen darzustellen.

In Abschnitt 4 wird darauf aufbauend der Controllingbegriff in Theorie und Praxis, wie er sich aus der Sicht der Verwaltungswissenschaft und ihrer Nachbardisziplinen darstellt, untersucht. Hierbei werden vorrangig integrationsfähige Ansätze beschrieben und analysiert.

1. Bilanz der Verwaltungsreform in Deutschland

Längst ist der Begriff der Verwaltungsreform nicht mehr eine originär theoretische Angelegenheit der Verwaltungswissenschaft. Aufgrund der Reformnotwendigkeiten auf allen staatlichen Ebenen haben sich viele Reformvorstellungen in der Praxis bewährt. Obwohl viele hoheitliche Verwaltungsträger besser wirtschaften als man ihnen nachsagt, müssen sich die Verwaltungen in Deutschland kontinuierlich mit Reformen auseinander setzen.[22]

Viele Wissenschaften befassen sich mit dem Thema Verwaltungsreform, wobei deutlich wird, dass noch umfangreiche Verbesserungspotenziale vorhanden sind, die mittels geeigneter Strategien aktiviert und ausgeschöpft werden können. Einen Königsweg gibt es für die Verwaltungsreform nicht. Die Verwaltungswissenschaft thematisiert deshalb drei unterschiedliche Modelle: den New-Public-Management-Ansatz, die Neuen Steuerungsmodelle und den Lean-Administration-Ansatz.

Verwaltungsreform ist zu einem Standortfaktor für die Bedarfsträger (Bürger und Wirtschaft) der Verwaltungen geworden,[23] so dass derzeit ein deutlicher „Ruck“[24] durch die Bänke der po-

---

22 Haenel 2002, S. 9.

23 Perschau 2002, S. 9 – 12.

24 Haenel 2002, S. 11.

litisch Verantwortlichen geht.[25] Die Reform des öffentlichen Sektors steht auf Nummer eins der Reformagenda der politischen Akteure. In Abschnitt 1 werden deshalb die theoretischen Modellvorschläge der Verwaltungswissenschaft dargestellt und in den Kontext der Reformwirklichkeit auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene gestellt. Dabei werden Modellvorschläge zur Gestaltung der Verwaltungsreform in Deutschland dargestellt, wobei es besonders auf eine aktuelle Aufbereitung der Ansätze des „New Public Managements", der „Neuen Steuerungsmodelle" und der „Lean-Administration" ankommt. Diese theoretische Darstellung wird durch eine Aufbereitung der bisherigen Reformanstrengungen auf der Bundes-, der Länder- und der kommunalen Ebene eine Bilanz von Theorieanspruch und -umsetzung ergänzt. Dies soll zeigen, dass ein weiteres Vorantreiben des Controllings in den Verwaltungen und öffentlichen Betrieben notwendig ist, wodurch eine Aufnahme des Gegenstandes in den Kanon der Verwaltungswissenschaft obligatorisch wird.

1.1 Theoretische Reformmodelle

Im weiteren Verlauf der Arbeit werden die aktuellen Ansätze des „New Public Managements", der „Neuen Steuerungsmodelle" und des „Lean-Administration" vorgestellt. Die nachstehende Argumentation zeigt viele Gemeinsamkeiten der drei Ansätze. Wesentliche Leistung dieses Abschnittes ist es daher, die besonderen Unterschiede zu verdeutlichen und aktuelle Tendenzen oder Entwicklungen herauszuarbeiten.

1.1.1 New Public Management

New Public Management (im Folgenden NPM genannt) ist ein Oberbegriff für Verwaltungsreformen und Reformansätze sowohl in der Verwaltungswissenschaft als auch neuerdings in der Betriebswirtschaftslehre.[26] Er beschreibt eine Reformbewegung[27] oder Philosophie, die ursprünglich den Verwaltungswandel der neuseeländischen, australischen und auch der amerikanischen Verwaltungen in den letzten Jahrzehnten geprägt und beeinflusst hat. Dabei orientieren sich die Reformperspektiven weg von der Inputsteuerung hin zur Outputsteuerung der Verwaltungsleistung.[28]

Seit den 1960er Jahren stellt sich weltweit heraus, dass die Verwaltungen den sich wandelnden und wachsenden Anforderungen der Gesellschaft nicht mehr gewachsen sind. Dies drückt sich vor allem im Bereich der Ressourcensteuerung aus. Es tun sich unüberwindbare und an-

---

[25] Haenel 2002, S. 11.

[26] Schedler/Proeller 2000, S. 5.

[27] Felder 2001, S. 138.

[28] Schedler/Proeller 2000, S. 5 ff.

haltende materielle und finanzielle Lücken auf, die zu erheblichen Steuerungsproblemen innerhalb eines Staatswesens führen können. Notwendigerweise fordern Ökonomen und Verwaltungswissenschaftler[29] bereits seit den 1960er Jahren die Übernahme von Managementstrukturen, wie sie in der Ökonomie bereits bekannt sind. Die Verwaltungsinstitutionen sollen sich den Umweltänderungen anpassen.[30] In Deutschland kommen erst seit den späten 1980er Jahren Ansätze des NPMs zur Anwendung.

In Neuseeland verfehlten Mitte der 1970er Jahre zunehmend die herkömmlichen staatlichen Steuerungsinstrumente ihre Wirkung, so dass ein Ausweg aus der staatlichen Haushaltskrise mit klassischen Strategien nicht mehr möglich war. Eine langanhaltende ökonomische Flaute war der Auslöser für die Neu- bzw. Umgestaltung des Verwaltungsapparates,[31] weil bislang sichergeglaubte Einnahmequellen schwächer wurden oder gar auf lange Sicht versiegten. Zum einen verstand man hier unter einem „Neuen Management" die Privatisierung von überflüssigen Staatsaufgaben.[32] Dies löste eine zunehmende und notwendige Reduzierung der Staatsquote[33] aus. Zum anderen wurden Strategien zur Reform der Verwaltungsbinnenstrukturen entwickelt, die die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungen erhöht haben. Unter dem Gesichtspunkt der Effizienzsteigerung von Verwaltungshandeln entwickelten sich im Laufe der Reformanstrengungen diese wesentlichen Elemente des NPMs:

- die Verwaltungssteuerung anhand von real erreichbaren Zielen,
- die Anwendung von Kontraktmanagement zwischen verselbstständigten Verwaltungseinheiten,
- die Rückgabe von staatlichen Aufgaben an den Markt (Outsourcing) oder an Non-Profit-Organisationen,
- die Bildung von Quasimärkten für Verwaltungsprodukte und
- die Orientierung des Verwaltungshandelns hin zur Bürger- und Wirtschaftsnähe.[34]

NPM zielt extern darauf ab, die Verwaltungen zu verschlanken, indem überflüssige Staatsaufgaben abgegeben werden. Das bedeutet zunehmend eine klare Trennung von Staat und Wirtschaft, wie sie bereits von dem Nationalökonomen Adam Smith (1786) gefordert worden ist. Verwaltungsintern kommt es auf die Rationalisierung der Verwaltungen an. Für Neuseeland bedeutete dies einen Personalabbau von 88 000 öffentlichen Bediensteten im Jahre 1984 auf

[29] So beispielsweise Niklas Luhmann und Peter Ferdinand Drucker. Vgl. Luhmann 1965, S. 306 f. und Drucker 1962, S. 11, Grünning 2000, S. 344, Lane 1993, S. 123.

[30] Benz 2001, S. 272.

[31] Mehde 1999, S. 51.

[32] Vgl. Lane 1993, S. 126.

[33] Der Begriff der Staatsquote soll im Zusammenhang mit dieser Arbeit als der Anteil des Staates an der Produktionsentstehung einer Volkswirtschaft verstanden werden, also der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt. Woll 1999, S. 640.

[34] Vgl. Bogumil/Naschold 2000, S. 86.

35 000 im Jahre 1995.[35] Dieser „Aderlass" im Personalkörper konnte jedoch nur durch eine innovative Ausstattung im Bereich der EDV-Systeme vollzogen werden, die eine zunehmende Arbeitserleichterung für die Angehörigen der Verwaltung bedeutete. Es setzte sich die Erkenntnis durch, dass Reformen auch Investitionen auslösen.

Unter dem Synonym für „Reagonomics" oder „Thatcherismus" wurde NPM auch auf die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) und auf das Vereinigte Königreich übertragen. Mit diesen Begriffen sind für die genannten Staaten ebenfalls deutliche politische Kursänderungen verbunden, die im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter behandelt werden sollen. In den USA setzte der Präsident Ronald Reagan Reformprogramme für die Bundesverwaltung durch. Eine deutliche Verschlankung der Staatsaufgaben mittels Aufgabenübertragung auf die Bundesstaaten und die Privatisierung und der Abbau von öffentlichem Personal konnte im Programm „reinventing government" umgesetzt werden.[36] Durch den beschriebenen Rückbau wurden Potenziale und liquide Mittel zurückgewonnen, so dass die amerikanische Bundesregierung wieder handlungs-, gestaltungs-, anpassungs- und steuerungsfähig wurde. Dieser Prozess überdauerte die komplette Amtszeit von Ronald Reagan und zeigte seine Früchte unter der Präsidentschaft von Bill Clinton. Die USA gelten seither als Wirtschaftsmacht Nummer eins.

Die Ausprägungen des „Thatcherismus" unter der Premierministerin Margaret Thatcher (1979 – 1990) hatte für Großbritannien ähnliche Auswirkungen. Hier wurden damals vor allem mittels der Privatisierung der staatlichen Bergbauunternehmen die Verwaltungen verkleinert und die Staatsquote deutlich zurückgeführt. In diesem Zusammenhang wurde auch der von den konservativen „torries" bekämpfte „welfare-state" auf ein unterstes Minimum zurückgefahren.[37] Man ging von der „neoliberalen Überzeugung" aus, dass die Leistungserbringung durch die Märkte und nicht durch die administrativen Stellen zu erfolgen habe. Dadurch konnten während der Ära Thatcher die staatliche Einnahmen- und Ausgabenseite Großbritanniens deutlich verbessert werden.

In Deutschland können die „NPM-Anstrengungen" auf der Bundesebene in den 1980er und 1990er Jahren mit dem Schlagwort „schlanker Staat" in Verbindung gebracht werden. Das Bündeln der Reformmaßnahmen der Länder oder gar der Kommunen unter einem Nenner ist für diese Zeit jedoch nicht möglich. Obwohl hier besonders bei der Reduzierung des öffentlichen Dienstes Erfolge erzielt wurden, können die Reformbemühungen zur Amtszeit Helmut Kohls (1982 – 1998) wegen der deutschen Wiedervereinigung nicht eindeutig herausgestellt

---

[35] Mehde 1999, S. 53.

[36] Mehde 1999, S. 54 – 55.

[37] Vgl. Massey 1993, S. 21.

werden. Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt, bei der Bildung und der Optimierung der Verwaltungen können nicht klar zugeordnet werden. Deutlich erkennbar ist nur, dass die wirtschaftliche Situation der Verwaltungen in Deutschland ohne Reformen noch kritischer wäre.

Die Altlasten der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) machten darüber hinaus aus arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten eine deutliche Abkehr vom Ziel des „schlanken Staates“ zu Beginn der 1990er Jahre notwendig. Aufwendige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, kostspielige Unterstützungen und Subventionen für die verschiedenen Industriezweige (z. B. Chemie, Bergbau, Wohnungsbau) haben erhebliche Defizitprobleme ausgelöst.[38] Hinzu kommt die völkerrechtliche Übernahme der Schulden Ostdeutschlands durch die Bundesrepublik. Hieraus resultiert eine aktuell hohe Verschuldung Deutschlands, die die staatliche Einnahmeseite und den politischen Gestaltungsspielraum nach wie vor durch den hohen Schuldendienst schwächt. Deutschland kann daher als Nachzügler im Bereich des NPMs gesehen werden, wenngleich die kommunalen Gebietskörperschaften deutliche Fortschritte erzielen konnten.[39]

Fasst man die Darstellung zusammen, so kann man NPM als eine Idee der „wirkungsorientierten Verwaltungsführung“[40] verstehen. Damit ist vor allem ein durch den Wertewandel in der Gesellschaft, die zunehmende Ressourcenverknappung und die veränderten Leistungsansprüche der Bürger und der Wirtschaft gegenüber den öffentlichen Verwaltungen hervorgerufener Paradigmenwechsel im Verwaltungshandeln zu verstehen. Obwohl Controllingverfahren geeignet sind, die Verwaltungsbinnenorganisation im Rahmen des NPMs zu verbessern, wird diese Thematik derzeit nur zögerlich und zu allgemein in der Literatur aufgegriffen. Dadurch bleibt der Begriff und die Rolle des Verwaltungscontrollings als Teil des NPMs noch zu schwammig und für den Betrachter, was seine Zielsetzung, Funktion und Möglichkeiten angeht, unklar.

1.1.2 Neue Steuerungsmodelle

Aufbauend auf dem NPM-Ansatz entwickelte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) das „Neue Steuerungsmodell“ für die Gestaltung von Reformprozessen in den Kommunen.[41] Dabei wertete die KGSt zielgerichtet Erfahrungen der niederländischen Stadt Tillburg aus,[42] die gegen Ende der 1980er Jahre unter Anwendung von NPM

---

[38] Harms 1998, S. 153.

[39] Felder 2001, S. 139 und Harms 1998, S. 153.

[40] Schedler/Proeller 2000, S. 5 und Schedler 1996, S. 10 – 11.

[41] Weiss 2002, S. 56 und KGSt 1993.

[42] Vgl. Finger 2001, S. 1 ff.

die komplette Stadtverwaltung modernisierte. Bei der städtischen Verwaltungsreform kamen insbesondere betriebswirtschaftliche Steuerungssysteme zum Einsatz. Die Fallstudie zeigte, dass die Verwaltung von Tillburg zu einer Art „Konzern" im ökonomischen Sinne umgebaut wurde.[43] Als zentrale Steuerungselemente identifizierte die KGSt das Kontraktmanagement, die Einführung einer dezentralen Ressourcenverantwortung und die Übernahme einer betrieblichen Kosten- und Leistungsrechnung.[44] Interessant ist, dass die Stadtverwaltung bei der Koordinierung und Evaluation des Reformprozesses auf ein dezentrales Controlling setzte.[45]

Der Ansatz des „Neuen Steuerungsmodells" richtet sich im Kern gegen die bürokratische Steuerung von Verwaltung,[46] wie sie Max Weber idealtypisch für Deutschland[47] und beispielsweise in vergleichbarer Weise Woodrow Wilson für die USA konzipierten.[48] Insbesondere angelsächsische Vertreter des NPMs lehnen das Bürokratiemodell von Max Weber ab. Die Bestandteile dieses Modells sind aber grundlegende Voraussetzungen für eine solide, rechtstaatliche Verwaltung, die durch NPM-Denkansätze zu ergänzen sind. Die bürokratischen Forderungen von Max Weber nach der Trennung von Amt und Person, einem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis der Dienstposten, die Festlegung von sachlichen und räumlichen Amtskompetenzen, der Regelgebundenheit des Verwaltungsverfahrens sowie die Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns sind nach wie vor in vielen Punkten als Minimalforderung an das behördliche Handeln zu verstehen.[49] Diese rein legislative Programmsteuerung ist den zukünftigen Anforderungen an die Verwaltungen jedoch nicht mehr gewachsen. Die öffentlichen Bediensteten müssen sich vor allem den Zwängen der leeren Kassen unterordnen. Ein wirtschaftliches und effizientes Verwaltungshandeln kann durch nichtbürokratische Steuerung erzielt werden. Behördliches Handeln darf sich nicht mehr nur im Weber'schen Sinne an die formale, sondern auch an die wirtschaftliche Richtigkeit gebunden fühlen. Darüber hinaus fehlt es den meisten deutschen Verwaltungen an umfassender Anpassungsfähigkeit gegenüber der Verwaltungsumwelt.[50] Nach wie vor ist in vielen Bereichen der Verwaltungsträger ein Nachholbedarf erkennbar. Dem KGSt-Bericht Nr. 5/1993[51] kann man drei wesentliche Forderungen an die Gestaltung einer modernen Stadtverwaltung entnehmen. Erstens wird der Aufbau von unternehmensähnlichen Führungs- und

---

43 Mehde 1999, S. 56.
44 Jann 2001, S. 72.
45 Mehde 1999, S. 57.
46 Lane 2001, S. 8 – 9.
47 Vgl. Jann 2001, S. 71, Lane 1993, S. 123, Felder 2001, S. 138.
48 Siehe dagegen Lane 1993, S. 123 und Lane 2001, S. 8 – 9.
49 Eichhorn 2003, S. 179, Becker 1989, S. 58 – 59 und Weber 1972, S. 124 – 130.
50 Schedler/Proeller 2000, S. 17.
51 KGSt 1993, S. 15 ff.

Organisationsstrukturen, zweitens die Verbesserung der Outputsteuerung unter Effizienzkriterien und drittens die Einführung von mehr Wettbewerb und Kundenorientierung in den Verwaltungen gefordert.[52] Für die Zielerreichung und Reformumsetzung werden diese Methoden und Ansätze seitens des KGSt-Konzeptes vorgeschlagen:[53]

- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Budgetierung,
- Optimierung von Verwaltungsabläufen,
- dezentrale Ressourcenverantwortung,
- Controlling,
- Berichtswesen,
- Einführung und Beschreibung von Verwaltungsprodukten,
- Abbau von Hierarchieebenen und
- Bürgerbefragungen für die Ermittlung von Akzeptanz.

Das „Neue Steuerungsmodell" kann als ein allgemeines und für jede kommunale Gebietskörperschaft anwendbares Modell „[...] im Sinne einer Skizze der unverzichtbaren Mindestanforderungen (Essentials) für das Entstehen des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung [...]"[54] bezeichnet werden. Die Unterschiedlichkeit der deutschen kommunalen Gebietskörperschaften macht eine tiefergehende Modelldarstellung unmöglich. Jede Kommune steht vor spezifischen Herausforderungen und Problemen. Die einzelnen Methoden und Ansätze stellen eine so genannte Kann-Anwendung dar. Darunter versteht man, dass beispielsweise eine Gemeinde genau prüfen sollte, ob sie Teile des Modells umsetzen soll und kann. Die Abstellung und Einstellung von geeignetem Personal kann zu hohen Kosten führen. Es ist daher abzuwägen, ob man die einzelnen Elemente im Verbund mit anderen Gemeinden oder durch externe Berater umsetzt.

Eine Betrachtung des Reformtrends zeigt, dass besonders die größeren deutschen Kommunen, die Metropolen und die Großstädte eigene und spezifische „Steuerungsmodelle" entwickelt und umgesetzt haben. Dabei erfolgt die Umsetzung schrittweise in Pilotprojekten (vgl. Ziffer C/1.3.1). Bewährt sich dabei ein Projekt, so findet eine globale Anwendung statt.[55] Aufgrund der Erfahrungen in den Kommunen gehen vermehrt die deutschen Bundesländer[56] dazu über, „Neue Steuerungsmodelle" für die Landesverwaltungen zu konzipieren.

---

52 Jann 2001, S. 73.

53 Stucke/Schöneich 1998, S. 424.

54 Zit. n. KGSt 1993, S. 15.

55 KGSt 1993, S. 15.

56 So beispielsweise Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Bundesministerium des Innern 2000.

1.1.3 Lean-Administration

Unter dem Aspekt der kontinuierlichen Ökonomisierung von Institutionen und Organisationen wurde „Lean-Management" zu Beginn der 1950er Jahre in Japan entwickelt. Wegen der kriegerischen Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges litt die japanische Wirtschaft an einem enormen Arbeitskräfte- und Infrastrukturmangel. Die Wirtschaftsunternehmen waren daher zu Rationalisierungsmaßnahmen und zur Steigerung der Arbeitsproduktivität gezwungen. Basierend auf den Erkenntnissen des Taylorismus[57] – dem ersten Ansatz zur Verwissenschaftlichung von Arbeit –[58] hatte die Toyota Motor Company im Jahre 1950 erste „Lean-Management-Strukturen" mit der eigenen Belegschaft vereinbart.[59] Der Begriff „Lean-Management" wird durch die kontinentaleuropäische BWL erst seit den 1980er Jahren aufgegriffen.[60]

Den „Lean-Ansatz" verbindet man nach wie vor mit dem japanischen KAIZEN-Modell. KAIZEN (Kai = Veränderung; Zen = zum Besseren) bedeutet kontinuierliche Verbesserung.[61] Dieser Begriff steht synonym für alle geeigneten „Lean-Ansätze"[62] zur Optimierung von Unternehmen und – neuerdings auch – von öffentlichen Verwaltungen. Diese Hauptzielrichtungen[63] sind zu unterscheiden:

- die Orientierung der Verwaltung/des Unternehmens am Kunden und am Marktgeschehen,
- die volle Nutzung des zur Verfügung stehenden Humanvermögens[64],
- eine Prozessoptimierung durch Anwendung von Gruppenarbeitskonzepten,
- die Konzentration auf Kernbereiche oder Kernkonzepte,
- eine effizientere und straffere Gestaltung der Wertschöpfungskette,
- eine rasche und innovative Entwicklung von Produkten,
- der Aufbau von lernenden Organisationsstrukturen,
- die Dezentralisation der Organisationsstrukturen, um somit die Selbstbestimmung am Arbeitsplatz zu erhöhen, indem mehr Autonomiebereiche und eine flachere Hierarchie umgesetzt werden.

---

57 Jann 2001a, S. 255, Stahlmann 1995, S. 33 und Taylor 1913, S. 123 f.

58 Giddens 1999, S. 337 und Volper 1977, S. XX ff.

59 Vgl. Reznicek 1996, S. 29 f., Kopperger 1996, S. 50 – 51 und Stahlmann 1995, S. 34.

60 Kopperger 1996, S. 53.

61 Duden 1997, S. 393, Liessmann 1997, S. 333, Stöbe-Blossey 2001, S. 262 und vgl. Schwager 1997, S. 23 ff.

62 Unter dem Begriff Lean-Ansatz versteht man einen Ansatz zur Optimierung von Organisationen, der darauf abzielt, vorhandene Strukturen so zu reduzieren, dass mit einem minimalen Einsatz ein maximaler Output erzielt werden kann.

63 Schwager 1997, S. 24, vgl. Bieber 2001, S. 15 – 21 und Stöbe-Blossey 2001, S. 262 – 264.

64 Unter dem Begriff Humanvermögen versteht man im Allgemeinen das zur Verfügung stehende Personal - einer Organisation.

Eine Verwirklichung dieser Ziele setzt die Anwendung von verschiedenen Strategien voraus. Zum einen soll der Arbeits- bzw. Produktionsprozess so umgestellt werden, dass die Belegschaften nur noch in Teams zusammenarbeiten. Dadurch werden besonders in den unteren Organisationsebenen die Hierarchien abgebaut. Die Mitarbeiter partizipieren dabei verstärkt am Erfolg des Unternehmens, wobei positive Auswirkungen eine Erfolgsbeteiligung und negative Auswirkungen Sanktionen bedeuten können. Durch die eigene Entscheidungsleistung des Einzelnen können Fehler frühzeitig erkannt und abgestellt werden.

Mittels „just-in-time"-Produktion werden unnötige Lagerkapazitäten reduziert und der Produktionsablauf zeitlich auf die Terminvorstellungen und Wünsche der Kunden getrimmt. Dabei kommt es vor allem darauf an, dass die interne Produktionskette verzugslos – ohne Produktionsfehler, Personalfehlstände oder Maschinenausfälle – abläuft. Durch die planbare Produktion werden Lagerkapazitäten reduziert, wodurch Kosten gesenkt werden und mehr Liquidität im Unternehmen verbleibt.

Durch die Anwendung von „total-quality-management" wird die Kundenzufriedenheit gesteigert, wodurch Einnahmeausfälle durch die Vermeidung von unnötigen Garantieleistungen gegenüber Kunden vermieden werden. Dieser Ansatz stellt eine globale Führungsstrategie dar, für deren Einhaltung alle Mitarbeiter verantwortlich sind.[65]

Die dargestellten Ziele und Strategien sind ursprünglich für die Anwendung in betrieblichen Unternehmungen gedacht. Nachteile bringt der Ansatz des „Lean-Managements" vor allem für die Belegschaften, da er mit umfangreichen Stellenkürzungen verbunden ist. Deshalb wird dieser Ansatz oft als eine „Schlankheitskur" für die Organisationsstrukturen aufgefasst.[66] Trotz vieler formaler Besonderheiten, die sich beispielsweise aus dem Grundgesetz, den Haushaltsgesetzen und den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums ergeben, sind wesentliche „Lean-Management-Ansätze" auf die öffentlichen Verwaltungen übertragbar.[67] Bereits heute gehen viele Bundesländer dazu über, die öffentlichen Belegschaften zu kürzen (z. B. Berlin oder Brandenburg).

Die Verwaltungswissenschaft greift „Lean-Management" im Zusammenhang mit dem Begriff Verwaltungsreform auf. Dabei werden die auf die Verwaltungen anwendbaren Ansätze unter dem Stichwort „Lean-Administration" (schlanke Verwaltung) zusammengefasst. In erster Linie ist dieser Ansatz ein Konzept, das darauf abzielt, die Funktionsfähigkeit sich selbststeu-

---

[65] Liessmann 1997, S. 657.

[66] Jung 2002, S. 276.

[67] Hopp/Göbel 1999, S. 33 – 34.

ernder offener Verwaltungssysteme zu gewährleisten.[68] Dabei stehen die Menschen als Kunden und Leistungsträger im Vordergrund. Hinzu kommt die Problematik der Mittelkürzungen oder der Mitteleinschränkungen, die eine Reduzierung der Verwaltungsressourcen nach sich zieht.[69] Auch hier bietet sich „Lean-Administration" als Problemlösung an.

Unter „Lean-Administration" versteht man aber vor allem eine Reduzierung von Überkapazitäten der Verwaltungen.[70] Gemäß dem „Parkinson Gesetz"[71] neigen besonders bürokratisch organisierte Verwaltungseinrichtungen dazu, den eigenen Apparat auszubauen oder umgangssprachlich „aufzublähen". Dabei werden zusätzliche, verwaltungsfremde Aufgaben übernommen, die nicht unbedingt zum Kernauftrag der Verwaltungseinheit zählen.[72] Das führt zu einer nachhaltig kostenintensiven „Aufblähung" deutscher Verwaltungen. Z. B. setzte die Bundesanstalt für Arbeit (seit Anfang 2004 Bundesagentur für Arbeit) für ihren Kernauftrag der Arbeitsvermittlung im Jahre 2001 nur 10 % der zur Verfügung stehenden Ressourcen ein. Die restlichen Kapazitäten verflossen in der Verwaltung der Arbeitslosigkeit und in der Organisation des eigenen Apparates.

„Lean-Administration" kann als zielorientiertes Gestalten von verwaltungsinternen Prozessen interpretiert werden. Dabei lassen sich drei Gestaltungs- bzw. Managementbereiche darstellen: das normative, das operative und das strategische Management.[73] „Das normative Management wirkt in seiner konstitutiven Rolle begründend für alle Handlungen der [...]"[74] Verwaltung. Es kommt darauf an, Verwaltungshandeln normorientierend, norminterpretierend und normgestaltend umzusetzen.

Die Normorientierung ergibt sich aus Art. 20 III Grundgesetz (GG). Hier wird formal festgelegt, dass die öffentlichen Verwaltungen in Deutschland nie ohne ein Gesetz (Vorbehalt des Gesetzes) und nie gegen ein Gesetz (Vorrang des Gesetzes) tätig werden dürfen.[75] Bei der rechtmäßigen Entstehung der Leistung kommt es entscheidend darauf an, dass die beauftrag-

---

68 Vgl. Lang 1996, S. 30 – 31.

69 Stöbe-Blossey 2001, S. 262.

70 Vgl. Hopp/Göbel 1999, S. 34 – 35.

71 Northcote C. Parkinson formulierte 1957 wie folgt: „Jeder Beamte oder Angestellte [des öffentlichen Dienstes] wünscht die Zahl seiner Untergebenen, nicht aber die Zahl seiner Rivalen, zu vergrößern, und Beamte und Angestellte [des öffentlichen Dienstes] schaffen sich gegenseitig Arbeit." Diese Aussage beinhaltet ein Wachstumsgesetz, das davon ausgeht, dass bei einer konstanten Reduzierung von Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns die Aufgaben und das Arbeitsvolumen in den Behörden zunimmt. Parkinson 1958, S. 13 – 14, S. 17.

72 Gröpl 2001, S. 161, Nr. 2/dd. und Eichhorn 1991, S. 629.

73 Heinz 2000, S. 13.

74 Zit. n. Heinz 2000, S. 14.

75 Vgl. Eichhorn 2003, S. 1186.

ten Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes die Gesetze richtig interpretieren. Ähnlich gestalten sich die Anforderungen für die Mitarbeiter in den öffentlich-rechtlichen Unternehmen Diese Interpretationsleistung muss unter Managementgesichtspunkten betrachtet werden, weil eine permanente Fehlinterpretation zu mangelnder Effizienz und Effektivität des Handelns führen kann. Die Bedarfsträger setzen sich schließlich gegen unrichtige hoheitliche Maßnahmen zur Wehr. Darunter leidet nicht nur das Ansehen der Verwaltung, sondern das führt auch zu vermeidbaren Rechtstreitigkeiten vor den zuständigen Gerichten.

Die Normgestaltung ist eine wesentliche Verwaltungsaufgabe. Hier unterstützt die Verwaltung bei der Formulierung von Gesetzen, indem politische Programme in Gesetzestexte gefasst werden. Viele Gesetze sind durchsetzt mit unbestimmten Rechtsbegriffen, die der Verwaltung zwar eine Handlungsorientierung bieten, aber die Gestaltung einer Verwaltungspraxis voraussetzen. Hierzu ist die Formulierung von Verwaltungsvorschriften notwendig, die die Verwaltungsmitarbeiter an eine bestimmte Rechtspraxis binden. Dadurch soll das Verwaltungshandeln in Form von Entscheidungen, Geboten oder Verboten vereinheitlicht werden, nachvollziehbar und transparent sein.

Das operative Management stellt einen zeitlichen Zwischenschritt zum strategischen Management dar und orientiert sich an einem kurzfristigen Zeithorizont: dem Haushaltsjahr. Für die Verwaltung kann der Begriff „operativ" mit dem normgerechten Vollzug des Verwaltungshandlung in Verbindung gebracht werden.[76] Das heißt, dass aufbauend auf das normative Management hier der Vollzug rechtlich einwandfrei in der Gegenwart stattfindet. Der Begriff des „operativen Managements" ist in Anbetracht der Ökonomisierung der Verwaltungen mit den Begriffen „Effektivität" und „Effizienz" zu spicken. Unter Effektivität (Ergebnisorientierung) versteht man den Wirkungsgrad, den man einer Verwaltungsleistung beimessen kann.[77] Die Frage ist dabei: Was bringt mir der Einsatz? Der Begriff Effizienz (Kosten- bzw. Leistungsorientierung) steht dagegen im Allgemeinen dafür, dass im Sinne der „wertmäßigen Input-Output-Beziehung" der Einsatz von Verwaltungsressourcen so gesteuert wird, dass mit dem gegebenen Mitteleinsatz ein höchstmöglicher Verwaltungsoutput erzielt wird oder bei vorgegebenem Output ein minimaler Input stattfindet.[78] In der neueren Diskussion geht man dazu über, die Begriffe Effektivität und Effizienz zu kreuzen. Es stellt sich nicht nur die qualitative

---

[76] Heinz 2000, S. 21.

[77] Vgl. Eichhorn 1991, S. 244, Schmidt 1998, S. 96 – 97, Braun 1997, S. 96 – 97.

[78] Vgl. Eichhorn 1991, S. 244, Haunschild 1998, S. 235 – 236, Voßkuhle 2001, S. 197 – 199 und Schmidt 1998, S. 96 – 97.

Ergebnis- oder die quantitative Outputfrage, sondern die Frage, welcher „Outcome" erreicht werden kann.[79]

Das strategische Management orientiert sich zeitlich an der mittelfristigen Finanzplanung und ist daher mittelfristig bis langfristig ausgelegt. Es kommt darauf an, wichtige, strategische Zukunftsfragen zu klären. Im Mittelpunkt steht dabei eine systematische Zielentwicklung, Zielverfolgung und Zielumsetzung. Dabei sind vier Leitfragen oder Zielfelder in den Vordergrund zu stellen:[80]

- die Ergebnisse und Wirkungen – Was will man erreichen?
- die Programme und Produkte – Was ist zu tun?
- die Prozesse und Strukturen – Wie muss man etwas tun?
- der Mitteleinsatz – Was muss man einsetzen?

Hier ist vor allem die langfristige politische Programmumsetzung durch Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Der Ansatz der „Lean-Administration" stellt keinen Königsweg unter den in Abschnitt 1.1 dargestellten Reformansätzen dar.[81] Nur im Einklang mit den bereits beschriebenen Modellen können spezifische, auf die jeweiligen Verwaltungen und Verwaltungstypen bezogene Reformansätze und -konzepte entwickelt werden. Das bedeutet, dass man sich in Zukunft von der Wunschvorstellung der Globalsteuerung beim Voranbringen der Reformen verabschieden muss. Eher das auf einen spezifischen Verwaltungsträger abgestimmte „Reformkonzert" von verschiedenen Einzelmaßnahmen und Projekten der drei genannten Ansätze führt zum Erfolg.

1.2 Bilanz der Reformumsetzung in Deutschland

Der allgemeine Stand der Verwaltungsreformen in Deutschland – besonders auf der Bundesebene – ist in den letzten Jahren in die Kritik geraten. Hier ist eine deutliche Stagnation der Reformumsetzung, verursacht durch den Parteienstreit, zu erkennen. Tragfähige Reformvorschläge stoßen immer an die Grenzen des Beamten-, Haushalts-, Personalvertretungsrechtes und anderer restriktiver Verordnungen und Vorschriften.[82] Neben den spezifischen rechtlichen

---

[79] Hermann Hill verweist auf die Notwendigkeit, die Begriffe Effektivität und Effizienz weiterzuentwickeln. Als Vorreiter gilt hier die Schweiz. Hill 2000, S. 2, Schedler 1996, S. 13 ff. und Nullmeier 2001, S. 361.

[80] Heinz 2001, S. 3.

[81] König/Fürchtner 2000, S. 327.

[82] Oft scheitert man auch an der Zerstrittenheit der politischen Landschaft. Verantwortliche Mandatsträger vereiteln einen Reformkonsens wegen parteitaktischer Manövern. So z. B. bei dem Thema Steuereform, Arbeitsmarktreform und Rentenreform, wo der Bundesrat als Instrument der Obstruktion für ein „kategorisches Nein" eingesetzt wird.

Beschränkungen tut sich sowohl auf der Bundes-, der Landes- als auch auf der kommunalen Ebene eine immer größer werdende „Ressourcenlücke" auf. Darunter versteht man die mangelnde Liquidität der öffentlichen Verwaltungen, die in den letzten Jahren in erschreckendem Maße zugenommen hat. Hierin liegt der Auslöser dafür, dass der Verwaltungsauftrag beeinträchtigt ist und seine Gewährleistung in naher Zukunft von vielen Verwaltungseinheiten nicht mehr erfüllt werden kann. Zwar macht das Phänomen der „leeren Kassen" eine Abkehr vom „Status Quo" der Verwaltungsführung notwendig, aber die oft fehlende „Rationalität", Flexibilität", „Innovationsfähigkeit" und „Produktivität" der Verwaltungen lässt eine „Managementlücke" entlang aller staatlichen Ebenen deutlich erkennen, die in Deutschland eine effektive und effiziente Verwaltungsreform beeinträchtigt. Die Koppelung von finanzieller und steuerungsbedingter „Reformunfähigkeit" der Deutschen ist als Kernaufgabe der Verwaltungsreform in den kommenden Jahren zu brechen.

Die Reformbemühungen werden in den Abschnitten 1.2.1 bis 1.2.3 am Beispiel aller staatlicher Ebenen dargestellt, wobei eine Reformbilanz, die die Stärken und Schwächen der bisherigen Anstrengungen offen legt und die Bedeutung des Controllings für kommende Reformen untermauern soll.

1.2.1 Verwaltungsreform auf Bundesebene

Die derzeitige Meinung der Bundesbürger über die Reformfortschritte auf der Bundesebene gibt Aufschluss: 71 % der Bundesbürger glauben, dass es um die Finanzlage des Bundes schlecht bestellt ist und nur 36 % sind der Ansicht, dass die Angehörigen des deutschen Bundestages bei der Lösung dieses Problems gute Arbeit leisten.[83] Das Vertrauen der Bürger/Bürgerinnen in die Problemlösungsfähigkeit der Volksvertreter scheint demnach nicht hoch zu sein. Auch Verwaltungswissenschaftler und Unternehmensberater mahnen zu mehr Engagement. Der Unternehmensberater Roland Berger[84] fordert beispielsweise von der Bundesregierung mehr Impulse für die Verwaltungsreform.[85]

---

83 O. V. 2001.

84 Vgl. Hartenstein/Billing/Schawel/Grein 2000, S. 38.

85 Hartenstein/Billing/Schawel/Grein 2000, S. 38.

In diesem Abschnitt wird die Entwicklung der Verwaltung in Westdeutschland seit 1949 erläutert. Darauf aufbauend werden die Entwicklungen seit der Wiedervereinigung bis heute geschildert. Die Debatte um die „Verwaltungsreform" gibt es, seitdem es bürokratische Organisationen gibt. Daher bietet sich eine kurze Darstellung der bisherigen Reformansätze in der Bundesrepublik an. Seit 1949 können fünf Reformphasen[86] unterschieden werden: die Aufbau- und Kriegsfolgenbewältigungsphase (1949 – 1960), die Phase der Finanz- und Organisationsreform (1960 – 1980), die Phase der Entbürokratisierung und der Rechtsvereinfachung (1980 – 1990), die Phase des „schlanken Staates (1990 – 1998) und die neue Phase der Ökonomisierung, Modernisierung und Aktivierung des Staates und der Gesellschaft (1998 ff.). Die folgende Abbildung fasst die Reformphasen zusammen.

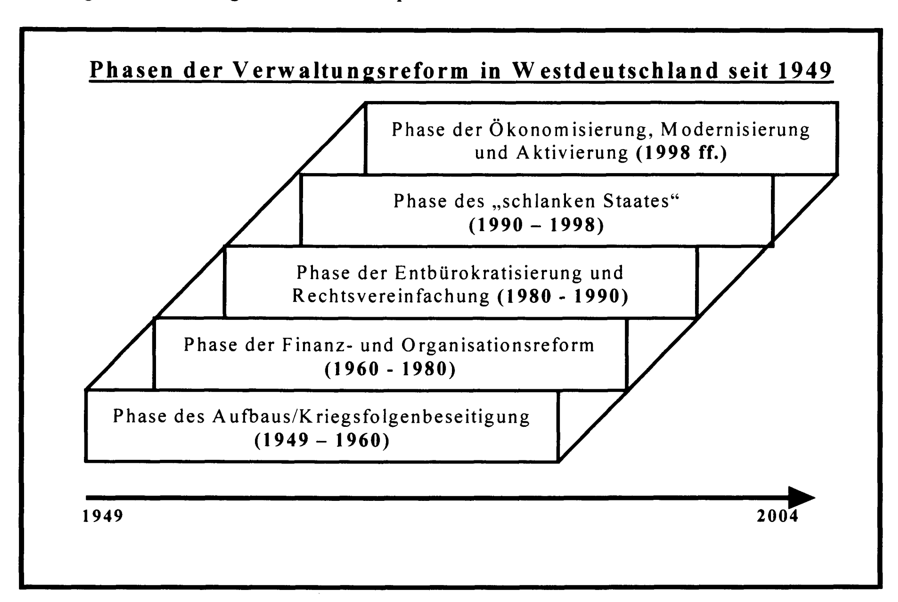


Abb. 2: Fünf-Phasen-Modell der Verwaltungsreform in Westdeutschland,[87] eigene Darstellung

Die erste Phase war geprägt vom Staatsaufbau und der Bewältigung der Kriegsfolgen in Deutschland. Hier kann der Reformbegriff auch als eine Abkehr von der diktatorischen Verwaltung des Dritten Reiches verstanden werden, wenngleich dies ein Problem bis weit in die 1970er Jahre war. Bis 1960 waren Reformansätze gekennzeichnet von der Vorstellung der Verwaltungsvereinfachung. Im Jahre 1956 wurde erstmals auf der Grundlage eines Kabinetts-

---

[86] Die Phasen eins bis vier in Anlehnung an Wolfgang Seibel. Seibel 1996, S. 105, Schaubild 1.

[87] In Anlehnung an Seibel wurde das „Vier-Phasen-Modell" zeitlich angepasst und ergänzt. Seibel 1996, S. 105, Schaubild 1.

beschlusses eine „Sachverständigenkommission für die Verwaltungsvereinfachung“ beim Bundesministerium des Innern eingerichtet.[88] Schon damals war erkennbar, dass das Bundesinnenministerium federführend für die Gestaltung und Umsetzung von Verwaltungsreformen in Deutschland sein wird. Der Abschlussbericht sagte aus, dass unter Vereinfachung vor allem eine „Reduzierung“ von Staatsaufgaben zu verstehen und Vereinfachung nicht gleich Reform sei.

Mit der zunehmenden Wirtschaftskrise im Bergbau und der Metallindustrie Anfang der 1960er Jahre kam es auch zu einem grundlegenden politischen Wechsel in Deutschland. Nach der Kanzlerschaft Ludwig Erhards (1963 – 1966) startete die „Große Koalition“ unter Kurt Georg Kiesinger (1966 – 1969) eine „Politik der inneren Reformen“[89], die von der daran anschließenden „sozial-liberalen“ Ära überwiegend fortgesetzt worden ist. Aufgrund der ökonomischen Krise und dem damit verbundenen Einnahmerückgang für die öffentlichen Kassen musste eine Finanz- und Organisationsreform durchgeführt werden. Die Ziele der Finanzreform waren vom „Keynsianismus“ beeinflusst und mündeten in die Änderung der Finanzverfassung (Art. 104 a bis 115 GG) und der Entstehung des Stabilisierungsgesetzes im Jahre 1967, wodurch eine Fiskalisierung der staatlichen Rolle gegenüber der Wirtschaft und den privaten Haushalten eintrat. Die Organisationsreform zielte primär darauf ab, das föderale Staatsgefüge neu zu ordnen. Dies scheiterte aber am Widerstand der Bundesländer. Somit beschränkte sich diese Phase auf die Modernisierungserfordernisse der Ministerialverwaltungen und der bundesstaatlichen Infrastruktur.[90]

Die Phase der Entbürokratisierung und Rechtsvereinfachung bringt die Befürchtung der „Unregierbarkeit“[91] des Staatswesens zum Ausdruck. Die zunehmende „Normenflut“ der 1960er und 1970er Jahre im Rahmen der staatlichen Steuerung machte eine Rechtsbereinigung und Rechtsvereinfachung in Deutschland notwendig. So setzte die Regierung Kohl (1982 – 1998) im Jahre 1983 die so genannte Waffenschmidt Kommission ein.[92] Die Folge waren zwei Gesetze zur Rechtsbereinigung 1986 und 1987. Viele sich überschneidende Gesetze konnten zusammengefasst oder beseitigt werden, wodurch eine notwendige Normenreduzierung und Vereinfachung stattfand.

Die Amtszeit von Bundeskanzler Helmut Kohl war darüber hinaus vom Idealtypus des „schlanken Staates“ geprägt. Dies hatte eine Abkehr von den keynsianischen Vorstellungen

---

88 König/Fürchtner 2000, S. 59.
89 König/Fürchtner 2000, S. 60.
90 Seibel 1996, S. 98.
91 Seibel 1996, S. 98.
92 Seibel 1996, S. 98.

der 1960er Jahre zur Folge. Unter dem Bild des „schlanken Staates“ versteht man vor allem den politischen Willen zur staatlichen Aufgabeneinsparung. Der eigens eingerichtete Sachverständigenrat kam in seinem Abschlussbericht zu der Feststellung, dass bis zu 40 % der Aufgaben aus den Bundesministerien und den nachgeordneten Bereichen herausgelöst werden können.[93] Die Folgen der deutschen Wiedervereinigung machten zeitweise eine Abkehr von diesem Leitbild erforderlich, wenngleich eine deutliche Tendenz der Reduzierung des Staatsapparates seit den 1990er Jahren festzustellen ist.

Mit der Regierungsübernahme der „rot-grünen“ Koalition im Jahre 1998 wurde schnell deutlich, dass eine Weiterführung und Weiterentwicklung der Verwaltungsreform in Deutschland notwendig ist. Die Altlasten der „Deutschen Demokratischen Republik“ bedeuten noch heute einen hohen Schuldenstand, eine hohe Arbeitslosigkeit – insbesondere in Ostdeutschland – und eine im hohem Maße investitionsbedürftige Infrastruktur. Um vor allem die Finanzkrise der öffentlichen Kassen zu bereinigen, ist eine weitergehende Ökonomisierung der Verwaltungen notwendig. Hinzu kommt, dass der Modernisierungsprozess des Staates vergleichsweise gegenüber den Maßnahmen der Länder und den Kommunen zu langsam ist.[94] Die Regierung Schröder hat daher am 1. Dezember 1999 das Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ ins Leben gerufen.[95]

Das Leitbild dieses Programms ist der „aktivierende Staat“.[96] Dabei ist die Zielsetzung der Regierung, einen „Schritt zu einer konzentrierten Gesamtreform“ zu unternehmen.[97] Es kommt darauf an, eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft zu organisieren, die verstärkt auf die Einsicht der Bürger und der Wirtschaft zu mehr Eigeninitiative baut. So soll es bei der Verpflichtung des Staates bleiben, die Sicherheit und Freiheit seiner Bürger im Kernbereich zu schützen. Zu dieser Kernverpflichtung treten alle hoheitlich durchzuführenden Aktivitäten hinzu, wenngleich das Engagement der Bürger und der Wirtschaft dort gefördert werden soll, wo Selbstregulierungskräfte der Gesellschaft nachhaltig greifen können und so den Staat entlasten.[98] Dies schließt eine deutliche Deregulierung zur Aktivierung der individuellen Eigeninitiative ein.[99]

---

93 Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.) 1998, S. 8.

94 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 10 und Zypries 2000, S. 7.

95 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 1 f. und Hill 2000, S. 1.

96 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 5 ff.

97 Hill 2000, S. 1 – 2.

98 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2002, S. 15.

99 Zypries 2000, S. 5.

Heiner Bartling, 1998 - 2003 Innenminister von Niedersachsen, behauptet, dass die Bürger und große Teile der Wirtschaft für die Übernahme von mehr Initiative und Verantwortung für das Gemeinwesen bereit sind: Laut einer Befragung der Wahlbevölkerung in Niedersachsen können sich 58 % der Befragten vorstellen, Kinder zu betreuen, 61 % würden sich an der Pflege alter Menschen beteiligen und 68 % bei Umweltschutzmaßnahmen mitarbeiten.[100] Besonders bei schlimmen Naturkatastrophen wie bei der „Jahrhundertflut" 2002 zeigt sich anhand Spendenbereitschaft in der Bundesrepublik und dem Einsatz von vielen ehrenamtlichen Helfern, dass viele Menschen ad-hoc dazu bereit sind, Betroffenen zu helfen. Eine Studie des Sozioökonomischen Panels (SOEP) kommt aber im Gegensatz dazu zu einem anderen Meinungsbild über die Bundesbürger.[101] Die meisten Bürger vertrauen auf die Leistungsfähigkeit des Staates und lehnen eine weiterführende Privatisierung und das „Outsourcen" von Staatsaufgaben ab. Besonders deutlich offenbart sich dies im Bereich der sozialen Sicherungssysteme, wo die derzeitige Bundesregierung mit der „Riesterrente"[102] einen erheblichen Teil der bisherigen staatlichen Aufgaben- und Leistungserfüllung dem Bundesbürger überantwortet hat.[103] Diese rasche Verlagerung von Verantwortung auf die Menschen dieses Landes ruft Reformängste hervor, die zu einer fundamentalen „Reformscheu" führen kann. Die Bereitschaft der Gesellschaft zur Eigeninitiative hat also seine Grenzen. Diese müssen in die Reformüberlegung der „Aktivierung" einbezogen werden.

Das Modell der Bundesregierung fußt auf vier Prinzipien: der „Neuen Verantwortungsteilung", einem „Mehr an Bürgerorientierung", einer Erhöhung der „staatlichen Vielfalt" und einer „effizienteren Verwaltung."[104] Die Notwendigkeit dieses Programms liegt in der Erkenntnis verborgen, dass die Modernisierung der Bundesebene im Vergleich zu allen anderen staatlichen Ebenen nachhinkt.[105] Zu kritisieren bleibt, dass die genannten Begrifflichkeiten noch nicht durch die Bundesregierung konkretisiert werden und somit in ihrer Gestaltung und Anwendung ungenau und missverständlich sind.

Bundesinnenminister Otto Schilly fordert von der Bundesverwaltung, dass sie insgesamt mehr leisten und weniger kosten soll.[106] Mehr leisten kann die Verwaltung nur dann, wenn eine

---

[100] Bartling 2001, S. 5.

[101] O. V. 2002, S. 15.

[102] Mit dem Begriff der Riesterrente verbindet man eine Reduzierung der staatlichen Altersversorge. Im Gegenzug fördert der Staat anhand von Prämien den individuellen Aufbau von Altersabsicherungen. Der Name ist abgeleitet von dem Nachnamen des damals zuständigen Bundesarbeitsministers, Walter Riester (1998 – 2002). Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) 2002, S. 3.

[103] Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) 2002, S. 3.

[104] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 12.

[105] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 10.

[106] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2002, S. 15, o. V. 1999 und Goffart 1999.

deutliche Technisierung, meist mittels EDV-Anlagen, durchgeführt wird. Dazu fehlen aber die notwendigen Finanzmittel. Weniger kosten kann eine Verwaltung nur dann, wenn der Hauptproduktionsfaktor Arbeit reduziert wird. Latent wird also im Modell des „aktivierenden Staates" die Vorstellung des „schlanken Staates" weitergetragen. Allerdings soll der Staat nicht einfach kleiner, sondern auch anders werden.[107]

Bereits ein halbes Jahr nach der Formulierung des neuen Leitbildes hat die Bundesregierung – voreilig – Reformbilanz gezogen.[108] Organisatorisch sind wesentliche Stellen für die Reformumsetzung eingerichtet worden. Zum einen wurde ein „Staatssekretärssausschuss Moderner Staat – Moderne Verwaltung" eingesetzt. Die Aufgabe dieses Gremiums ist die Steuerung des Modernisierungsprozesses der Bundesverwaltung. Darüber hinaus wurde im Bundesministerium des Innern eine Stabsstelle für Verwaltungsreform aufgebaut. Hier sollen die Reformmaßnahmen der Bundesministerien und der Bundesverwaltungen koordiniert werden. In den einzelnen Bundesministerien wurden Stellen für Modernisierungspartner eingerichtet, die Ansprechpartner bei der Steuerung und Koordinierung der Programmumsetzung sind. Zusätzlich setzt die Regierung auf externen Fachverstand und ist daher bemüht Experten aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu gewinnen.

Insgesamt sind bis heute 37 verschiedene Leitprojekte für das Voranbringen der Verwaltungsmodernisierung auf den Weg gebracht worden. Davon sind bereits 23 in einem Reifestatus oder bereits beendet.[109] Für diese Arbeit von besonderem Interesse ist, dass in dem neuen Programm der Bundesregierung der Begriff Controlling nur beiläufig erwähnt wird . Besonders der vierte Programmpunkt – „Effiziente Verwaltung" – wird sehr schwammig formuliert. Erst im Jahre 2002 tauchen erste Berichte über die Umsetzung von Controlling in den öffentlichen Bekanntmachungen des Bundesministerium des Innern auf.[110] Diese Kurzberichte gleichen aber mehr einer Umsetzungsbehauptung als einer konkreten Umsetzungsfeststellung. Hier scheint eine Konkretisierung des Regierungsvorhabens notwendig zu sein.

Für den Bereich des „E-Government" zeichnet sich dagegen eine Vorreiterstellung der Bundesbehörden ab. Innerhalb der ersten vier Jahre der Regierung Schröder konnten umfangreiche Projekte im Bereich der Vernetzung von Verwaltungen, der EDV-Ausstattung der Bundesverwaltungen und dem Einsatz neuer Software auf den Weg gebracht werden, die sich insbesondere durch einen hohen Rationalisierungs- und Einsparungseffekt auszeichnen.[111] Nach-

---

107 Zypries 2000, S. 6.

108 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 114 ff.

109 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 122 – 131.

110 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2002, S. 16 – 17.

111 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2002, S. 33 ff.

holbedarf besteht in diesem Sektor aber nach wie vor. Bei einem europäischen Vergleich urteilten Experten die Bemühungen Deutschlands auf den drittletzten Platz.[112]

Bei dem Teilumzug der Bundesverwaltungen von Bonn nach Berlin sind im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform erhebliche Fehler gemacht worden. Die teilweise Aufspaltung der Ministerien zwischen beiden Städten hat zu einer „Aufblähung" der ministeriellen Apparate geführt. Auch heute noch müssen sowohl Verwaltungsbeamte als auch Politiker zwischen den Verwaltungen pendeln. Hier ist also in Zukunft ein umfangreicher „Umorientierungsbedarf" vor allem bei der Politik vorhanden.[113] Auch die Politik und das politische Handeln ist zur Kosteneinsparung verpflichtet. Eine Änderung des „Bonn-Berlin-Vertrages" ist deshalb überfällig.

1.2.2 Verwaltungsreform in den Ländern

Aufgrund der hohen Bandbreite an Reformtendenzen wird in diesem Abschnitt auf einen tiefergehenden historischen Abriss bei der Betrachtung der Bundesländer verzichtet. Insbesondere soll der derzeitige Ist-Zustand von Verwaltungsreform dargestellt werden, um die Notwendigkeit ergänzender Maßnahmen auch in dieser staatlichen Ebene zu verdeutlichen. Die Broschüre „Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsreform in Bund und Ländern"[114] bietet hier einen soliden Überblick. Die Darstellung erfolgt für jedes Bundesland getrennt, um somit die einzelnen Facetten und Entwicklungen zu bilanzieren.

Das Land Baden-Württemberg verfolgt mit den derzeitigen Reformanstrengungen folgende Hauptziele: eine leistungsfähigere Verwaltung, Kostensenkungen durch Personalabbau und die Stärkung des Wirtschaftsstandortes Baden-Württemberg.[115] Bei der Umsetzung kommt es auf diese acht verschiedenen Reformschwerpunkte an:

---

[112] Schönert 2003, S. 139.

[113] Goffart 1999a.

[114] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000.

[115] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 7 – 11.

- die Neuordnung der Behördenstruktur,
- das Qualitätsmanagement,
- eine Verfahrensbeschleunigung,
- die Deregulierung,
- die Elektronischen Bürgerdienste,
- die Aufgabenkritik,
- die Privatisierung,
- die Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien und
- die Einführung neuer Steuerungsinstrumente.

Bei der Neuordnung der Behördenstruktur kommt es auf eine Straffung der Behörden und ihrer Zuständigkeiten an. Somit konnten bis 2001 ca. 100 Sonderbehörden und bis zu 410 untere Sonderbehörden abgeschafft werden. Im Rahmen des 4 000-Stellen-Abbauprogramms sind bisher ca. 1 400 Stellen gestrichen worden. Unter Deregulierung versteht man bis heute eine Reduzierung von 622 Landesgesetzen und einem Viertel aller Verwaltungsvorschriften. Mit der Einrichtung eines Ideenwettbewerbs konnten teilweise auch „kuriose“ Vorschriften zutage gefördert werden, deren Abschaffung angestrebt wird. Als Elemente des Qualitätsmanagements werden das Leitbild der lernenden Verwaltung, eine neue Fortbildungskonzeption für die Mitarbeiter der Landesverwaltungen und ein Qualitätswettbewerb in den Vordergrund gestellt. 1997 wurde der erste Wettbewerb unter den Landesverwaltungen durchgeführt. Dabei konnten aus 65 Bewerbern acht mit bis zu 75 000 Euro prämiert werden. Unter elektronischen Bürgerdiensten (E-Governance) versteht man in Zukunft ein virtuelles Amt. Besonders bei einfachen Verwaltungsleistungen soll auf eine vernetzte Verwaltung zurückgegriffen werden. Durch die Einführung weiterführender Informations- und Kommunikationstechnologien kann eine Verfahrensbeschleunigung in Gang gesetzt werden. Das Stichwort Aufgabenkritik beinhaltet eine „Make-or-Buy“-Entscheidung der Verwaltungen. Es ist zu prüfen, ob die Verwaltungsleistung durch private Anbieter besser und kostengünstiger ausgeführt werden können als durch die öffentlichen Verwaltungen. Bis zu 30 Einrichtungen des öffentlichen Rechts konnten bisher privatisiert werden. Obwohl die neuen Steuerungsmodelle primär für die Modernisierung der kommunalen Ebene entwickelt worden sind, greift Baden-Württemberg auch auf Ansätze der „Neuen Steuerung“ zurück. Von besonderem Interesse ist, dass hierbei ein Fördercontrolling entwickelt wird. Darunter versteht man die Steuerung und Entwicklung von politischen Programmausgaben, die ca. 20 % des Landeshaushaltes ausmachen.

Der Freistaat Bayern hat vier Leitlinien für die Verwaltungsreform aufgestellt[116]:

- die Konzentration der Staatsaufgaben,
- der Übergang zur subsidiären Verantwortung,
- die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und des Kostenbewusstseins und
- die Herstellung von Einfachheit und Transparenz.

Dazu hat die bayerische Staatsregierung einen 20 Punkte langen Aufgabenkatalog formuliert. Bis heute können Erfolge bei der Deregulierung, der Verfahrensvereinfachung und dem Stellenabbau vorgezeigt werden. Bis 2007 sollen im Rahmen eines „Lean-Administration-Modells“ sozialverträglich bis zu 12 700 Landesstellen abgebaut werden.[117] Bayern ist das erste Bundesland, das gesetzlich festgelegt hat, ab 2002 keine neuen Landesschulden mehr aufzunehmen.

Der Stadtstaat Berlin steht seit der deutschen Wiedervereinigung unter einem hohen Finanzdruck.[118] Seit der Streichung der Bundeshilfe/Hauptstadthilfe und der Berliner „Bankenkrise“ im Jahre 2001 ist es ein vorrangiges Ziel der Landespolitik, die Verwaltungsausgaben zu senken. Hier kommt besonders der „Lean-Administration-Ansatz“ zur Anwendung, weil Berlin eine strukturelle Überbesetzung des öffentlichen Dienstes von der DDR geerbt hat. Mit der Berliner Bezirksreform wurden die Berliner Bezirke von 23 auf 12 reduziert.[119] In diesem Zusammenhang wurden auch 101 Stadtratstellen gekürzt. Dadurch wurde ein erheblicher Teil der Verwaltungsaufgaben zentralisiert sowie strukturelle Personalüberhänge abgebaut. Berlin will in den kommenden Jahren bis zu 60 000 Stellen kürzen und damit langfristig mehre Milliarden Euro an aktiven und passiven Personalkosten einsparen.[120] Zur Unterstützung und Steuerung der Berliner Verwaltungsreform wurden stadtweit 68 Controller eingestellt.[121]

Die brandenburgische Landesregierung hat 1999 „Maßnahmen zur strukturellen Entlastung“ des Landeshaushaltes getroffen, die besonders an einer Verschlankung der Landesverwaltung ansetzt.[122] Dabei kommt es besonders auf: eine Reduzierung der Ministerialabteilungen, die Zentralisierung von Einrichtungen und Behörden, die Überführung von Behörden in Landesbetriebe, die Prüfung der Privatisierung von Einrichtungen sowie die Stärkung der Zusammenarbeit und Kooperation mit Berlin. Zusätzlich sind erhebliche Stellenstreichungen ge-

---

[116] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 12 – 16.

[117] Bürsch/Müller 1999, S. 18.

[118] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 16 – 20.

[119] Bürsch/Müller 1999, S. 26.

[120] Von der Hagen 1999.

[121] Von der Hagen 1999.

[122] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 20 – 26 und Bürsch/Müller 1999, S. 35.

plant. Sollte der bisherige Landesstellenplan fortgeführt werden, dann fehlen bis zum Jahre 2005 bis zu 27 000 000 Euro für die Personalkosten. Deswegen soll bis 2006 ein Abbau von bis zu 9 300 Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst stattfinden.[123]

Die Sanierung des bremischen Haushaltes steht bei der anstehenden Verwaltungsreform ganz oben auf der Agenda.[124] Dabei ist neben der Einführung eines „neuen Steuerungsmodells" die Neuordnung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung von Bedeutung. Als Kerninstrumente setzt man auf die Durchführung eines Qualitätsmanagements, die Steuerung durch Zielvereinbarung, die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und eines „ganzbremischen" Controllingkonzeptes. Zur Unterstützung dieser Vorhaben soll die Information- und Kommunikationsausstattung der bremischen Behörden modernisiert werden.

Der Hamburger Senat hat bereits 1994 einen breit angelegten Modernisierungsprozess in Gang gesetzt.[125] Dabei werden wesentliche Elemente des „Neuen Steuerungsmodells" der KGSt umgesetzt. Die Ergebnisorientierung, der Aufbau von Controllingstrukturen, die Übernahme von dezentralen Strukturen, Kontraktmanagement und Qualitätsmanagement dienen hier als Leitfäden. Darüber hinaus wird die Ressourcensteuerung im Bereich der Haushaltsplanung reformiert.

Das Bundesland Hessen untergliedert die eigenen Reformmaßnahmen in vier wesentliche Reformbausteine.[126] Der erste Reformbaustein beinhaltet alle Maßnahmen zum Abbau von Vorschriften und zur Vorschriftenvereinfachung. Dabei hat die Landesregierung beschlossen, auf bis zu 30 % der Vorschriften in Zukunft zu verzichten, die Häufigkeit der Widerspruchsverfahren zu reduzieren und die Landesgenehmigungsverfahren zu beschleunigen. Die Planung von Projekten zur inneren Verwaltungsreform können als zweiter Reformbaustein zusammengefasst werden. Dazu zählen insbesondere der Aufgabenabbau, die Privatisierung sowie die Durchführung einer Dienstrechtsreform. Die Projekte zur äußeren Verwaltungsreform charakterisieren den dritten Reformbaustein. Dabei wird die Reform der allgemeinen staatlichen Verwaltung, der Arbeitsschutzverwaltung, die Neugestaltung der hessischen Polizei, die Modernisierung der Gesundheitsverwaltung und Reorganisation der hessischen Untersuchungsämter, die Verbesserung der Kinder- und Jugendhilfe, die Neuordnung der Forst-, Landwirtschafts-, Naturschutz-, Landschaftspflege, die Optimierung der Kataster- und Vermessungsverwaltung in Angriff genommen. Die Neugestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens stellt den vierten Baustein dar. Zusätzlich zeichnet sich Hessen dadurch aus, dass zwischen

---

123 Pergande 2002.

124 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 26 – 31.

125 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 31 – 35.

126 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 35 – 42.

15 % und 30 % aller „Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalte“ der Ministerien abgebaut werden konnten.[127]

In Mecklenburg-Vorpommern zielen die Reformmaßnahmen auf eine innere Reform der Landesverwaltung und auf eine Gebietsreform ab.[128] Die Landesverwaltungen sollen durch die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und eines Controllingkonzeptes, durch Kostensenkungen, eine Arbeitszeitflexibilisierung, die Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologie und die Durchführung von Aufgaben- und Organisationskritik effizienter werden. Hinzu kommt eine deutliche Personalreduzierung bis zum Jahre 2003 auf 38 000 Beschäftigte.[129] Darüber hinaus wird durch das „Forstkonzept 2000“ die Forstverwaltung so verschlankt, dass ein Wegfall der Landesbezuschussung bis 2009 angestrebt wird. Mit der Bezuschussung von Gemeinden, die sich zu Gunsten anderer Gemeinden zusammenschließen, soll die Fusion von Kleinstgemeinden unterstützt werden. Durch Zusammenschluss konnten 1994 die 31 Landkreise auf 12 reduziert werden.[130]

Die niedersächsischen Reformmaßnahmen knüpfen zunächst beim Landespersonal an.[131] Durch weitergehende Vereinbarungen mit den Gewerkschaften, der Einführung von Telearbeit, einer Qualifizierungsoffensive und einem Gesundheitsmanagement zur Reduzierung der Krankenstände will man die Belegschaften für das Vorantragen und die Gestaltung der Reform „fit machen“. Die Verschlankung der Landesverwaltungen soll durch weitergehenden Stellenabbau im Zuge der Abgabe von Verwaltungsaufgaben stattfinden. Dabei setzt man vor allem auf Instrumente der „Neuen Steuerung“.

Die Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen wird formal durch zwei Landesreformgesetze von Juni 1999 und April 2000 gesteuert.[132] Generelles Ziel ist es: die Aufgaben zu verringern, die Verfahrensabläufe zu vereinfachen, Entscheidungsprozesse an niedrigere Hierarchien zu delegieren und Tätigkeitsfelder zu konzentrieren.[133] Dabei ordnet das erste Gesetz die Aufgabenverteilung zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften neu. Das zweite Gesetz zielt darauf ab, den staatlichen Behördenaufbau zu modernisieren. Das Gemeindehaushaltsrecht wurde modernisiert. Besonders die Anwendung der „doppischen“

---

[127] Bürsch/Müller 1999, S. 48.
[128] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 42 – 47.
[129] Bürsch/Müller 1999, S. 53.
[130] Bürsch/Müller 1999, S. 50.
[131] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 47 – 54.
[132] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 54 – 60.
[133] Vgl. Behrens 1999, S. 5 – 6.

Rechnungslegung als Gegenverfahren zur „Kameralistik" wurde bereits erprobt und ist seit 1999 verbindlich vorgeschrieben.[134]

Mit dem Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) vom 1. Januar 2000 setzt Rheinland-Pfalz im Rahmen der Verwaltungsreform auf die Auflösung der Bezirksverwaltungen und weiterer 25 Sonderbehörden.[135] Übrig bleiben zwei Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGD) für den nördlichen und den südlichen Teil des Landes. Dadurch wurde eine Konzentration der landesweiten Zuständigkeiten durchgeführt. Zusätzlich wird auf eine Straffung von Behörden, die Durchführung von Normenprüfung im Zuge der Deregulierung, die Einführung von Aufgabenkritik, die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren sowie die Anwendung von „Neuen Steuerungsmodellen" auf die Reformagenda gesetzt.

Die Verwaltungsreform im Saarland setzt elf Reformprojekte in Gang.[136] Unter Federführung des saarländischen Wirtschaftsministeriums wurde eine Privatisierungskommission eingesetzt, die prüft, inwieweit Landesbeteiligungen veräußert werden können. Weitere Projekte stellen eine landesweite Deregulierung, die Vernetzung der Landesregierung, die Einführung eines behördlichen Vorschlagswesens, der Einstieg in „Neue Steuerungsmodelle"[137] und die Entwicklung von Leitbildern für die Personalarbeit dar. Die Personalführung soll zusätzlich durch die Einführung von Personalgesprächen, die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen, eine Flexibilisierung der Arbeitszeit und durch konstante Mitarbeiterbefragungen verbessert werden.

Der Freistaat Sachsen setzt bei der Durchführung der Verwaltungsreform seit 1996 auf die „Stabsstelle für Verwaltungsreform", die sich in die Projektgruppen „Funktionalreform" und „Organisation und Controlling" aufgliedert.[138] Bei der Durchführung der Reform werden diese Handlungsfelder mit dem Ziel, eine zukunftsfähige, bürgernahe und leistungsfähige Verwaltung aufzubauen, bearbeitet:

- die Privatisierung,
- die Deregulierung,
- die kommunale Gebietsreform,
- eine neue Kommunikationstechnik,
- neue Binnenstrukturen,
- das Personalmanagement,
- die Funktionalreform,
- bessere Ablaufstrukturen,
- eine Dienstrechtsreform und
- das Controlling.

---

[134] Behrens 1999, S. 11.

[135] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000. S. 61 – 69 und Bürsch/Müller 1999, S. 68.

[136] Bundesmnisterium des Innern (Hrsg.), S. 70 – 74.

[137] Bürsch/Müller 1999, S. 76.

[138] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 75 – 88.

Die kommunale Gebietsreform zielt auf eine Reduzierung der kommunalen Gebietskörperschaften ab. Die Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden wurde von 1 626 auf 537 reduziert. Der Begriff „Funktionalreform“ steht für den Wegfall, die Privatisierung oder die Neuordnung einer staatlichen Aufgabe. Mit der Dienstrechtsreform werden besonders leistungsbezogene Besoldungselemente und das Personalvertretungsrecht gestärkt. Im Rahmen des Personalmanagements sollen neue Anforderungsprofile bei der Besetzung von Dienstposten, eine Flexibilisierung der Arbeitszeit, die Durchführung von Mitarbeiterbefragungen, Personalgespräche, ein Qualitätszirkel und die Telearbeit bei verschiedenen Pilotbehörden erprobt werden.

Die Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt setzt zum einen auf die Durchführung einer breitangelegten Gebietsreform.[139] Dabei werden die drei Regierungsbezirke bis 2005 zu einem Landesverwaltungsamt zusammengeschlossen und alle kreisangehörigen Gemeinden sollen bis dahin nicht weniger als 1 200 Einwohner haben. Darüber hinaus sollen die Landesober- und -mittelbehörden auf die Hälfte reduziert werden. Neben den üblichen Reformanstrengungen setzt Sachsen-Anhalt bei der Rekrutierung und Steuerung des Personals auf ein „Personal-Service-Center“. Hierunter ist eine Personal- und Arbeitsvermittlung für die Besetzung öffentlicher Dienstposten zu verstehen. Die Reform der Justiz wird vor allem durch eine Neugliederung der Gerichte vorangetragen. Besonders fällt auf, dass der Maßregelvollzug im Wege einer Beleihung[140] privatisiert worden ist.

Die Personalreform in Schleswig-Holstein zielte darauf ab, den Bestand der Beamten zu reduzieren und dafür im Ausgleich mehr Angestellte im öffentlichen Dienst einzustellen. Damit sollten Zukunftsprobleme bei der Bewältigung der kommenden Pensionsleistungen reduziert werden. Diese Reform kam jedoch wegen der hohen finanziellen Anstrengungen zum Erliegen. Seit 1992 werden diese Reformansätze verfolgt: die Durchführung einer konstanten Aufgabenkritik, eine Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren, die Einführung neuer Organisations- und Steuerungsformen sowie der Aufbau eines neuen Personalmanagements.[141] Eine zunehmende Kooperation mit Hamburg soll weitere Kostensenkungspotenziale eröffnen.

---

[139] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 88 – 93 und Bürsch/Müller 1999, S. 81.

[140] Unter einem Beliehenen versteht man eine natürliche oder juristische Person, die kraft Beleihung berechtigt ist, hoheitliche Befugnisse auszuüben. Dabei ist es gestattet, im Rahmen der Ausübung Verwaltungsakte zu erlassen und Verwaltungsgebühren zu erheben. Eichhorn 1991, S. 93 – 94.

[141] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 93 - 102.

Neben den üblichen Reformanstrengungen widmet sich die thüringische Verwaltungsreform besonders der Überprüfung und Neugestaltung der Landespolizei[142], der Neugliederung der Landesverwaltungen an sich, der Novellierung des Dienstrechtes, der Motivationsgestaltung mit der Durchführung von Förderprogrammen, der Erneuerung des Hauhaltsrechtes und der Einführung von betriebswirtschaftlichen Elementen.[143] Von besonderem Interesse ist die Einrichtung einer Stabsstelle für Controlling bei dem Landesamt für Statistik. Diese Stelle ist für die landesweite Ausgestaltung von Controlling verantwortlich, was aber subsumiert unter dem Statistikbegriff fehlplatziert zu sein scheint.

Die Bilanz der Verwaltungsreform in den Bundesländern hat bei der Durchführung und Umsetzung nur marginale Unterschiede gezeigt. Es ist aber festzustellen, dass die ostdeutschen Länder sich vor allem mit der Gestaltung der Gebietsreform und dem Abbau von Personalüberkapazitäten beschäftigen. Eine Ausnahme stellt hier Thüringen dar, das sich besonders auf die Optimierung der Landespolizei festlegt. Dagegen setzen die Westländer weiter auf die Durchführung einer Kosten- und Aufgabenminimierung. Alle Länder zeigen deutlich den Willen zur Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten. Dabei orientieren sich die meisten am „Neuen Steuerungsmodell“ der KGSt. Alarmierend ist jedoch, dass einige dieses Modell nicht in ihre Agenda aufgenommen haben und somit eher rückschrittlich erscheinen. Die Umsetzung bleibt hinter den Erwartungen zurück. Fazit: Besonders die Einführung von Controlling im Rahmen „Neuer Steuerungsmodelle“ wird nur von einer Minderheit der Landesregierungen ins Auge gefasst. Es steht daher fest, dass hier nach wie vor Nachholbedarf besteht!

Als Ausblick für das Vorantragen der Verwaltungsreform in den Ländern formuliert Heiner Bartling vier Ansätze:[144]

- die systematische Personalentwicklung für mehr Motivation und Qualifikation,
- die Steigerung von Wirtschaftlichkeit und Transparenz durch neue Steuerungsinstrumente,
- die Entwicklung der Regionen durch ein stärkeres Regionalmanagement und
- bessere Dienstleistung durch E-Government[145].

Im Bereich des „E-Government“ sind die Hochschulbibliotheken in Deutschland am weitesten vorangeschritten. Die Benutzer können hier mittels Internettechnologie standortungebun-

---

142 Bürsch/Müller 1999, S. 92.

143 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000, S. 103 – 113.

144 Bartling 2001, S. 9 – 18.

145 Unter dem Begriff E(Electric)-Government versteht man die Möglichkeit, virtuell mittels Internettechnologie an die Verwaltung der Zukunft heranzutreten. Dies setzt eine Vernetzung aller Verwaltungen voraus, so dass der Bürger oder Bedarfsträger der Wirtschaft im „Onlineverfahren“ mit den Behörden in Verbindung treten kann.

den auf die Angebote der Bibliotheken zurückgreifen. Besonders fortschrittlich zeigen sich die Universitäten und die Fachhochschulen im Vergleich zu allen anderen staatlichen Behörden, was den Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie angeht. Besonders reformfreudig im Bereich des E-Government zeigen sich die Bundesländer Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hamburg. Zu diesem Ergebnis kam eine Studie der Deutschen Telekom.[146]

1.2.3 Von der Kommune zum Dienstleistungsunternehmen

Mit der Umsetzung von „Neuen Steuerungsmodellen“ in den Kommunen wird der Weg zu einer notwendigen Ökonomisierung der Kommunen beschritten. Viele Autoren stellen dies als einen Entwicklungsprozess von der Kommune hin zu einem „Dienstleistungsunternehmen“[147] dar. Dabei meinen die Begriffe „Dienstleistungen“ und „Unternehmen“ nicht, dass die Kommunen in neue, privatwirtschaftliche Rechtsformen überführt werden.[148] In den Vordergrund werden der Kernauftrag der kommunalen Gebietkörperschaften, die Dienstleistungen und deren wirtschaftliche und „ökonomische“ Bereitstellung gestellt. Zur Erfüllung dieser Leistungen werden Kommunen in der Zukunft verstärkt mit betriebswirtschaftlichen Führungsgrundsätzen leben müssen.[149]

Im Gegensatz zu den Entwicklungen im Bund und in den Ländern sind die Bundesbürger mit den Reformanstrengungen der Gemeinden weitestgehend zufrieden. Eine Umfrage ergab, dass zumindest 58 % der Einwohner die „überwiegend ehrenamtliche Tätigkeit“ der Stadt- und Gemeinderäte positiv beurteilen.[150] Eine weitere Allensbacher Befragung[151] zeigt, dass 41 % der Bevölkerung den Eindruck haben, dass sich hier die staatlichen Bürokratien zu modernen Dienstleistern entwickeln. Dabei glauben 59 % der Befragten, dass diese Entwicklung sogar im Interesse der Bürgerinnen und Bürger stattfindet. Besonders die Personen, die häufiger Kontakt mit kommunalen Behörden haben, sagen zu 46 %: „Es ging häufig schnell und unkompliziert.“[152] Die Zahlen zeigen aber auch, dass die Akzeptanz der Verwaltungskunden zu verbessern ist.[153]

---

[146] O. V. 2002a.

[147] Bürsch 1995, S. 9 und KGSt 1993 S. 13, Abschnitt 2.4.

[148] Vgl. Heinz 2001, S. 1 ff.

[149] Struwe 1995, S. 22.

[150] O. V. 2001.

[151] Vgl. Heinz 2001, S. 1 und vgl. für weitere Informationen Allensbacher Archiv, IFD-Umfrage 6094, August 2000.

[152] Zit. n. Heinz 2001, S. 1

[153] Heinz 2001, S. 1

Seit 1994 führt die Hochschule für Verwaltungswissenschaften den „Speyerer Qualitätswettbewerb“[154] durch. Hier können Verwaltungen aller Art ihre Reformkonzepte zur wissenschaftlichen Evaluation vorlegen. Beim vierten Wettbewerb stellte sich im Jahr 1999 heraus, dass vor allem die kommunalen Verwaltungen fortschrittliche und zukunftsfähige Reformkonzepte entwickeln. Nur wenige Landesbehörden und keine deutsche Bundesbehörde konnte prämiert werden.[155]

Im Allgemeinen ist neidlos anzuerkennen, dass die Kommunen in Deutschland Vorreiter der Verwaltungsreform sind. Die KGSt hat hierzu einen umfangreichen Werkzeugkasten zur Verfügung gestellt: das „Neue Steuerungsmodell“. Die kommunalen Gebietskörperschaften unterscheiden sich so, dass eine globale Beschreibung der Reformansätze unmöglich ist. Die unterschiedlichen Facetten wie beispielsweise die Größe (Fläche und Einwohnerzahl), die Lage, die Wirtschaftskraft oder die Selbstständigkeit einer Kommune nehmen entscheidenden Einfluss auf die Reformauslöser, Reformziele und die Reformumsetzung. Hinzu kommen exogene Einflussgrößen.

Seit den 1980er Jahren findet eine verstärkte Aufgabenumschichtung von Bund und Ländern auf die Kommunen statt,[156] Globalisierungseffekte, die Entwicklung der Weltwirtschaft und der Europäischen Union (EU) und die zunehmende „Internationalisierung des Rechts und der Rechtsprechung“[157] nehmen größeren Einfluss, was die Aufgabenausführung der kommunalen Gebietskörperschaften einengt.[158] Einige rechtliche Auseinandersetzungen werden bereits vor dem Europäischen Gerichtshof oder dem Europäischen Gericht erster Instanz verhandelt.

Der bisherige Reformerfolg der Kommunen liegt vermutlich darin, dass der Reformzusammenhang auf die Mikroebene der kommunalen Verwaltung gerichtet werden kann. Die Problemerkennung und Strategiebildung kann hier objektbezogener durchgeführt werden als in den Metaverwaltungen des Bundes oder der Länder. Fraglich bleibt jedoch der Reformauslöser.

Die zunehmende Finanznot der meisten Kommunen scheint der „Reformauslöser Nummer eins“ zu sein. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) konkretisiert den Begriff

---

154 Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer plant eine Ausdehnung des Speyerer Qualitätswettbewerbes auf Kommunen der Europäischen Union im Rahmen des „Common Assessment Framework“. Vgl. Hill/Klages 2002, S. 12 – 14.

155 Hill 1999.

156 Stucke/Schöneich 1998, S. 420.

157 Vgl. Voigt 2000, S. 415 ff. und Voigt 2000a, S. 21 – 22.

158 Vgl. Benz 2001, S. 277 f.

der „Not“ mit einer Haushaltsprognose für das Haushaltsjahr 2001/2002.[159] Im Jahr 2001 nahmen die Einnahmen in den Verwaltungshaushalten der Kommunen in Westdeutschland um 2 % und in Ostdeutschland um 2,2 % ab. Hinzu kommt ein Rückgang der Steuereinnahmen von 5,4 % in den alten und 6,3 % in den neuen Bundesländern. Dabei fiel der anteilige Einbruch der Gewerbesteuereinnamen von bis zu 12 % am höchsten aus. Die Einnahmen aus den Vermögenshaushalten der Kommunen sind seit 2001 im Westen um 2 % und im Osten um bis zu 6,2 % rückläufig. Für die Jahre 2002 bis 2004 ist wegen der schlechten Konjunkturlage Deutschlands keine Besserung in Sicht.[160] Im Vergleich dazu haben sich die Ausgaben der Städte und Gemeinden relativ erhöht. Folglich ergibt sich für das Jahr 2001 ein deutliches Gesamtfinanzierungsdefizit von bis zu 2,9 Mrd. Euro. Für das Haushaltsjahr 2002 wird ein Gesamtdefizit von 4,4 Mrd. Euro prognostiziert. Zur Lösung des beschriebenen Problems hat die Bundesregierung eine Kommission zur „Reform der Gemeindefinanzen“ eingerichtet.[161] Zielsetzung ist es, mittels einer kommunalen Betriebssteuer oder einer kommunalen Einkommensteuer die Situation zu verbessern. Konkrete Lösungsansätze können jedoch noch nicht in Aussicht gestellt werden.[162]

Die steigende Finanznot ist nicht nur Reformauslöser, sondern zugleich Reformmotor. Wenn sich keine neuen finanziellen Probleme ergeben würden, wäre die Verwaltungsreform nach getanem Reformschritt beendet. Harald Plamper bemerkt, dass die Finanzkrise ein „Schmiermittel“[163] für zukünftige Reformvorhaben und somit in seiner Notwendigkeit nicht zu unterschätzen ist. Nur wer Bedarf hat, scheint an der Besserung seiner Lage oder Situation ernsthaft interessiert zu sein. In der Fachliteratur begrüßt man deshalb ein gewisses Maß an Ressourcenknappheit, damit Innovation und kontinuierliche Verbesserung nachhaltig Einzug in deutsche Verwaltungen halten.[164] Diese Vorstellung nennt man deshalb auch die Verwaltungssteuerung mittels „kreativem Mangel“. Zu prüfen ist aber, ob tatsächlich mit zunehmendem finanziellem Druck auf eine Kommune, die Aktivitäten zur Reformplanung und -umsetzung zunehmen! Tatsächlich ist ein neues Modell zur Beschreibung der Reformaktivität erforderlich. Die These ist: „Kommunen mit guter finanzieller Ausstattung sind weniger reformfreudig als Kommunen mit mittlerer Finanzlage“. Die Kommunen, die keinen finanziellen Spielraum sehen, haben auch keine „Manövriermasse“ zur Gestaltung einer Reform, denn Reformen „kosten Geld“. Folgende Abbildung stellt diese These graphisch dar.

---

[159] Mohn 2002. Die Darstellung der Prognose des DStGB ist dieser Quelle entlehnt.

[160] Soldt 2002, S. 12.

[161] Soldt 2002, S. 12.

[162] Soldt 2002, S. 12.

[163] Plamper 1998, S. 18.

[164] Plamper 1998, S. 18 f.

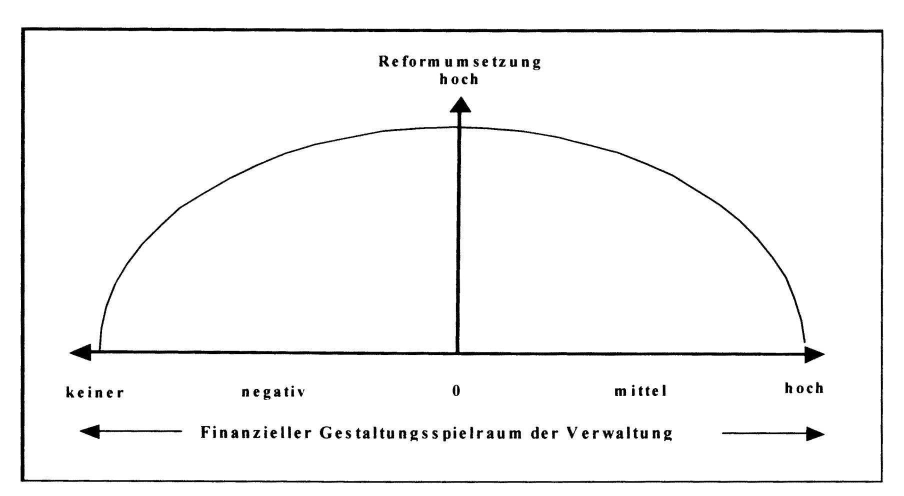


Abb. 3: These zur Reformaktivität der Verwaltungen, eigene Darstellung

Die Graphik zeigt, dass die Reformfreude der Kommunen dann besonders hoch ist, wenn die finanziellen Mittel annähernd aufgebraucht sind. Diese Phase nennt man auch den „kreativen Mangel", denn die Verwaltungsführung muss nun überlegen, welche Ausgaben verzichtbar sind und welche Strategien angewendet werden können.

Die Kommunen mit besonders hoher Finanzkraft scheuen möglicherweise vor Reformanstrengungen zurück, weil Einsparungen zu einem Rückgang der Bürgerakzeptanz führen können. Dadurch wird das Wahlverhalten der Bürger zum Nachteil der politisch Verantwortlichen beeinflusst. So beispielsweise die Gemeinde Ottobrunn, die von neuen betriebswirtschaftlichen Ansätzen wie dem Controlling nichts wissen möchte und für eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung nicht zur Verfügung stehen wollte. Diese Kommune verfügt über eine sehr hohe Industrieansiedlung (z. B. European Aeronautic Defence and Space Company, IKEA), die langfristig umfangreiche Einnahmen beschert. Daher kann sich diese Kommune beispielsweise den Betrieb eines eigenen Schwimmbades, mehrerer Sporthallen, einer Eissporteinrichtung und eines Museums leisten.[165] Die Einwohner von Ottobrunn erhalten sogar zu bestimmten Zeiten nach der Nutzung der ortsansässigen S-Bahn eine anteilige Rückerstattung von Taxigebühren für die Inanspruchnahme von Taxis auf dem Weg nach Hause. Eine von der Größe vergleichbare Gemeinde in Ostdeutschland wäre wohl nicht in der Lage, diesen Bürgerservice zu bieten.

---

[165] Siehe dazu das Internetangebot der Stadt Ottobrunn auf Seite: www.ottobrunn.de.

Umfangreiches Datenmaterial des deutschen Städtetages gibt Aufschluss über die Entwicklung der kommunalen Verwaltungsreformen in Deutschland.[166] Bis 1998 stieg der Anteil der Kommunen, die sich konkret mit Modernisierungsmaßnahmen beschäftigen, auf bis zu 89 %. Dabei orientieren sich die meisten Reformprojekte an der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation (97 %). Darüber hinaus ist festzustellen, dass bis zu 77 % der befragten Gemeinden sich auch auf Bürgerorientierung konzentrieren. Wird in Westdeutschland verstärkt Wert auf die Einrichtung von neuen betriebswirtschaftlichen Instrumenten zur Steigerung der Effektivität und der Effizienz gelegt, so beschäftigen sich die ostdeutschen Kommunen noch mit Organisationsreformen. Als Methoden der Modernisierung konnten das Budgetierungsverfahren (91 %), das Controlling (in Verbindung mit dem Berichtswesen 82 %), die Einführung einer dezentralen Ressourcenverantwortung (81 %) und die Durchführung von Kosten- und Leistungsrechnungen (81 %) mit entsprechenden Anteilen in Westdeutschland identifiziert werden.[167] In ostdeutschen Kommunen gelangen diese Methoden anteilig zur Anwendung: die Optimierung der Verfahrensabläufe (73 %), die Aufgabenkritik (59 %) und die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (59 %).[168]

Bilanzierend ist festzustellen, dass sich die kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland im Rahmen der Verwaltungsreform mit Controlling auseinander setzen.[169] Dabei wird im Normalfall auf betriebswirtschaftliche Konzepte zurückgegriffen.

1.3 Controlling als Kennzeichen der Verwaltungsreform

Die Darstellung der theoretischen Reformmodelle haben ein unterschiedliches Bild über die Anwendung von Controlling gezeigt. Der New-Public-Management-Ansatz greift Controlling nicht auf. NPM hat die zentrale Zielsetzung mittels betriebswirtschaftlicher Methoden und Lösungsansätze die Verwaltungen zu reformieren. Hier kommt es aber vor allem auf die Reform von Metaverwaltungen an. Aus der Perspektive des Bundes und der Länder soll NPM als globaler Steuerungsansatz verstanden werden. Daher ist die Zielsetzung einer Verwaltungssteuerung anhand von real erreichbaren Zielen, die Anwendung von Kontraktmanagement, die Rückgabe von staatlichen Aufgaben an den Markt, die Bildung von Quasimärkten und die Orientierung des Verwaltungshandelns hin zur Bürger- und Wirtschaftsnähe,[170] die allgemeine Zielformulierung. Controlling als spezifischer Lösungsansatz wird dabei aber

---

166 Naschhold/Bogumil 2000, S. 161 – 166.

167 Naschhold/Bogumil 2000, S. 164.

168 Naschhold/Bogumil 2000, S. 164 – 165.

169 Buchholtz 2001, S. 26 – 27.

170 Bogumil/Naschhold 2000, S. 86.

nicht als zentrales Reformpotenzial erkannt, sondern vielmehr unter dem Begriff des „Neuen Managements“ subsumiert.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsreform (KGSt) berücksichtigt Controlling als einen wesentlichen Reformbaustein bei der Formulierung von „Neuen Steuerungsmodellen“. Dabei werden Inhalte des betriebswirtschaftlichen Controllings, die Kosten- und Leistungsrechnung, die Budgetierung und das Berichtswesen aufgegriffen.[171] „Neue Steuerungsmodelle“ werden im Normalfall im Gegensatz zum NPM durch Mikrostrukturen der Verwaltung umgesetzt. Kritisch ist die mangelnde Problemorientierung der Integration betriebswirtschaftlicher Methoden in die Verwaltungen, ohne die Rahmenbedingen des Verwaltungshandelns zu berücksichtigen oder zu ändern. Die Bestimmungen des Grundgesetzes, der Haushaltsgesetze und des Beamtenrechtes sind starr, das heißt kurz- bis mittelfristig kaum änderbare Zustände, die bei der Entwicklung und Anwendung von Controllingverfahren zu beachten sind.

Das Prinzip des „Lean-Administration“-Ansatzes kann mit den Stichworten Konzentration und Downsizing zusammengefasst werden. Eine schlanke Verwaltung zeichnet sich dadurch aus, dass sie sich auf die Ausführung zentraler Aufgaben konzentriert und ihren Apparat so vermindert, dass eine wirtschaftliche, vor allem kostengünstige Verwaltungsproduktion gewährleistet ist. Controlling kann dabei eine Führungsunterstützungsfunktion einnehmen, wenngleich die theoretische Formulierung von „Lean-Administration“ den Nutzen von Controlling nicht erkannt hat.

Die praktische Umsetzung der Verwaltungsreform in Deutschland wurde am Beispiel des Bundes, der Länder und der Kommunen in Abschnitt 1.2 untersucht. Die Bundesregierung greift mit ihrer Initiative „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ Controlling nur peripher auf. Zum einen liegt das daran, dass die allgemeine Modellbeschreibung nicht ins Detail geht und somit noch zu konkretisieren ist. Andererseits wäre Controlling als Reformlösung für die allgemeine Reformbeschreibung überfordert. Der Bund nutzt Controlling in den Mikrostrukturen der einzelnen Ministerien und Ämter in enger Anlehnung an die Prinzipien des „Neuen Steuerungsmodells“.

Die Analyse der Verwaltungsreform in den Bundesländern hat gezeigt, dass die Bundesländer mehrheitlich „Neue Steuerungsmodelle“ entwickeln. Vor allem in Ostdeutschland und in Berlin wird der „Lean-Administration“-Ansatz angewendet. Dies liegt jedoch an Überkapazitäten im öffentlichen Dienst. Controlling wird im Bereich der Bundesländer ebenfalls in den Bin-

---

[171] Stucke/Schöneich 1998, S. 424.

nenstrukturen der Verwaltungen eingesetzt. Die Untersuchung in Abschnitt 1.2.2 hat ergeben, dass die Länder und Stadtstaaten die Vorteile des betriebswirtschaftlichen Controllings erkannt haben. Ohne Berücksichtigung der Rahmenbedingungen wird Controlling in die Reformformulierung übernommen. Hieraus resultieren Probleme bei der Reformumsetzung.

Die Kommunen wurden in Abschnitt 1.2.3 als Vorreiter der Verwaltungsreform in Deutschland bezeichnet. Die Entwicklung hin zu einem Dienstleistungsunternehmen für Bürger und Wirtschaft beinhaltet ebenfalls die Anwendung von Controlling. Die Kommunen entwickeln unterstützt durch die Bundesländer eigene Controllingansätze und Verfahren. Dabei werden die Rahmenbedingungen des staatlichen Handelns erkannt, so dass spezifische, auf die einzelne Kommune zugeschnittene Verfahren entwickelt werden.

Resümierend ist festzustellen, dass die Verwaltungen in Deutschland sich mit Controlling befassen. Dabei kommen jedoch nur betriebswirtschaftliche Ansätze zum Tragen, die die Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland nicht berücksichtigen. Eine Anpassung dieser Verfahren hin zu einem Controlling der öffentlichen Verwaltung ist notwendig.

2. Die „öffentliche Verwaltung“ in der Verwaltungswissenschaft

Im Rahmen dieser Arbeit soll „Controlling“ als Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft weiterentwickelt werden. Dazu ist es notwendig, eine umfassende Beschreibung von Verwaltungswissenschaft voranzustellen. Dabei kommt es neben der Betrachtung und Analyse der Disziplin auch auf eine Darstellung des eigentlichen Erkenntnisobjektes: der „öffentlichen Verwaltung“ an. Dazu ist es erforderlich, dass die Nachbardisziplinen, die Einfluss auf das „Studienfeld“ der Verwaltungswissenschaft haben, kurz dargestellt werden und deren Anknüpfungsbereiche für einen Wissenstransfer mit der Verwaltungswissenschaft aufzuzeigen.

2.1 Disziplinverständnis und Fragestellungen der Verwaltungswissenschaft

Grundlage der Entstehung der modernen Verwaltungswissenschaft ist die Emanzipierung der bürokratischen Organisationen im ausgehenden 17. Jahrhundert im deutschsprachigen Raum. Hier fand eine Zentralisierung der damaligen Verwaltungen statt, die das Nebeneinander der spätmittelalterlichen Bürokratien ablöste.[172] Gegen 1832 formulierte Robert von Mohl das Prinzip des Rechtsstaates als Basis für Verwaltungshandeln und Verhältnis zwischen Staat, Bürger oder damals Untertan. In den Jahren 1860 bis 1870 konkretisierte Joseph von Sonnenfels die Grundsätze der „Policey-“, der „Finanz-“ und der klassischen „Kameralwissenschaft“.[173] Diese klassischen Staatswissenschaften waren das Fundament für die weitere wissenschaftliche Entwicklung bis hin zur Verwaltungswissenschaft und der Verwaltungsrechtswissenschaft. In Kaiserslautern wurde im Jahre 1784 die erste Verwaltungsschule gegründet. Neben der „enzyklopädischen Staatswissenschaft“[174] wurden 22 weitere Lehrbereiche unterrichtet, zu denen u. a. die Philosophie, die Politik, das Natur-, Völker- und allgemeine Staatsrecht, die Statistik, die Finanzwissenschaft, die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft, die Mathematik und die Bergwissenschaften gehörten.[175]

Seit 1830 tauchten aber die Begriffe Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsrecht auf und traten an die Stelle der klassischen Kameral- und Policeywissenschaft.[176] Lorenz von Stein stellte als erster die Grundsätze der Verwaltungslehre heraus und löste damit den Begriff der Policeywissenschaft entgültig ab, der ohnehin durch den Wandel der öffentlichen Meinung im

---

172 Maier 1966, S. 184.

173 Ellwein 1998, S. 17. Für weitergehendes Interesse bietet sich eine Lektüre von Mayer 1924, S. 18 f. an.

174 Ellwein 1998, S. 19.

175 Ellwein 1998, S. 17 – 18 und vgl. Thieme 1995, S. 18 ff.

176 Thieme 1995, S. 19.

19. Jahrhundert überholt war.[177] Parallel trennte sich im 19. Jahrhundert die Rechtswissenschaft als eigene Disziplin aus dem Kanon der Staatswissenschaft. Dadurch geriet die Verwaltungslehre von Lorenz von Stein immer mehr in Vergessenheit.[178] Die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft stagnierte zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Zwar leisteten der Soziologe Max Weber (Bürokratiemodell) und der Verwaltungsrechtler Otto Mayer (Lehrbuch des Verwaltungsrechts)[179] wesentliche Beiträge. Das Erscheinungsbild der Organisation der Staatsverwaltung blieb: die Monarchie, die Weimarer Republik, die diktatorische Herrschaft der Nationalsozialisten, den beiden Weltkriegen und den daraus resultierenden sozialen und ökonomischen Folgen hatten keinen Einfluss auf die Organisation von staatlicher Verwaltung. Die juristische Bewertung des Staates und seiner Verwaltung blieb in dieser Zeit gleich.[180] Der Verwaltungsrechtler Otto Mayer fasste dies bereits im Jahre 1924 mit den Worten: „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“[181] zusammen.

Seit 1945 entstanden im Rahmen der westdeutschen Staatsgründung neue Ansätze der Verwaltungswissenschaft in Deutschland.[182] Bis in die 1970er Jahre konnte ein erhebliches Defizit bei der Ausbildung von Verwaltungswissenschaftlern festgestellt werden. Betrachtet man die Hochschullandschaft bis dahin, so stellt man fest, dass es kaum Lehrstühle und Lehreinrichtungen für Verwaltungswissenschaft gab.[183] Die Ausbildung an sich wurde überwiegend in die Rechtswissenschaft eingegliedert, wobei sich Lehrstühle für Verwaltungslehre gebildet haben. Erst langsam haben sich Einrichtungen wie die Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer oder ähnliche Institute der Länder und des Bundes (gemeint: Fachhochschulen wie Konstanz, Mannheim) durchsetzen können.

Es können zwei neuere wissenschaftliche Richtungen unterschieden werden: die Verwaltungsrechtswissenschaft mit dem rechtsdogmatischen Ableger der Verwaltungslehre[184] und die sozialwissenschaftlich orientierte Verwaltungswissenschaft. Die Verwaltungsrechtswissenschaft ist Teilbestand der Rechtwissenschaften und wird daher im Folgenden nicht mehr behandelt. Einige wenige Autoren argumentieren, dass die Verwaltungswissenschaft und Verwaltungslehre identische Lehr- und Wissenschaftsbereiche sind.[185] Der Verwaltungslehre wird

---

177 Maier 1966, S. 22 – 23.
178 Vgl. Püttner 1991, S. 918.
179 Maier 1966, S. 293.
180 Hesse 1982, S. 12 – 13.
181 Zit. n. Mayer 1924, Vorwort zur 3. Auflage, S. 2 – 3.
182 Für Ostdeutschland wird in diesem Zusammenhang keine Aussage getroffen.
183 Luhmann 1966, S. 10 f.
184 Ossenbühl 1987, S. 1159.
185 Becker 1989, S. 129 und Püttner 2000, S. 1 ff.

jedoch „ [...] aus juristischer Sicht nur die Funktion einer Hilfswissenschaft für das Verwaltungsrecht zugebilligt“[186]. Die Verwaltungslehre orientiert sich im klassischen Sinne an „kontinentaleuropäischen Traditionen“[187] der Verwaltungsrechtswissenschaften. Es sei hier der Einwand erlaubt, dass seit den 1970er Jahren eine Auffrischung der Verwaltungswissenschaft durch sozialwissenschaftliche „angloamerikanische“ und „angelsächsische Einflüsse“ stattfindet. Eine reine „rechtsdogmatische Betrachtung“[188] der Verwaltungswissenschaft ist seitdem nicht mehr zulässig.[189] In den USA hat sich die Verwaltungswissenschaft als eine sozialwissenschaftlich geprägte Disziplin entwickelt.[190] Die Vertreter der Verwaltungslehre sind zumeist Juristen, wogegen die moderne Verwaltungswissenschaft von Sozialwissenschaftlern vorangetragen wird.[191] Hinzu kommt, dass eine Beschreibung und Analyse der Verwaltungswirklichkeit mit rein rechtswissenschaftlichen Methoden wegen ihrer Begrenztheit und Beschränkungen scheitern muss. Nur der interdisziplinäre Methodenansatz der Verwaltungswissenschaft ermöglicht eine komplette, abgerundete Interpretation der Verwaltungspraxis für eine tiefergehende und umfassende Analyse.

Mit Beginn der modernen Entwicklung der Verwaltungswissenschaft in Deutschland in den 1950er Jahren stellt sich die Frage: Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungswissenschaften?[192] Wendet man den Plural des Begriffs an, so unterstellt dies, [... daß die Verwaltungswissenschaften aus der Gesamtheit der zur Geisteswissenschaften gehörenden Disziplinen gebildet werden, deren Gegenstand die Verwaltung und noch spezieller die öffentliche Verwaltung ist; ...][193]. Bei der Anwendung des Singulars wird implizit davon ausgegangen, dass es sich um eine eigenständige und autonome Disziplin handelt. Die Verwaltungswissenschaft ist eine eigenständige und autonome Disziplin mit eigenen Forschungsfragen und Disziplinverständnis. Sie ist ein Zweig oder Ableger der Sozialwissenschaften.[194] Ihr Forschungsfeld ist die Beschreibung und Analyse von Verwaltungstatsachen, die sich aus der Organisation, Handlung und Verwaltungspraxis ergeben.[195]

---

186 Zit. n. Ossenbühl 1987, S. 1160. Diese Ansicht Ossenbühls wird durch den Autor geteilt, wenngleich andere Auffassungen von Autoren wie z. B. Ernst Forthoff in der Fachliteratur vorzufinden sind.

187 König 1970, S. 38.

188 König 1970, S. 38.

189 Vgl. Thieme 1995, S. 3, Abschnitt 2.

190 Thieme 1995, S. 19 und Ossenbühl 1987, S. 1159.

191 So Niklas Luhmann und Klaus König. Vgl. Ossenbühl 1987, S. 1160.

192 Vgl. Langrod 1976, S. 434.

193 Zit. n. Langrod 1976, S. 434 – 435.

194 Langrod 1976, S. 422.

195 Langrod 1976, S. 410 – 411.

Die Verwaltungswissenschaft ist eine interdisziplinäre Geisteswissenschaft. „Unter Interdisziplinarität versteht man heute Modi der Lehre und Forschung, bei denen man sich gegenüber Nachbarfächern öffnet, aber an den eigenen Fachgrenzen prinzipiell festhält."[196] Der Verwaltungsrechtswissenschaftler Klaus König beschreibt dies wie folgt: „Neben der Einflussnahme politikwissenschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Ansätze bewirkt vor allem die Öffnung gegenüber einer weitgespannten Organisationsforschung eine mehrfache Begründung der Verwaltungswissenschaft."[197] Eine allgemeine Beschreibung der Verwaltungswissenschaft ergibt sich aus der Darstellung ihres Erkenntnisobjektes und ihrer Erkenntnisinteressen (Ziele).[198] Das klassische Erkenntnisobjekt ist die öffentliche Verwaltung.[199] Mit der Zunahme der privatwirtschaftlichen Tätigkeit des Staates als „Fiskus"[200] wird eine Untersuchung der verwaltungseigenen Betriebe sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch in privatwirtschaftlicher Unternehmung notwendig. Die klassische rechtsdogmatische[201] Auffassung nach Max Weber fasst Verwaltungsbetriebe als „hoheitliche" Verwaltungseinheiten auf. Ökonomisch versteht man darunter jedoch die Gesamtheit aller Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen.[202] Diese Auffassung ist hinsichtlich der klaren Abgrenzung der Betätigungs-, Handlungsfelder und Organisationsformen zu „schwammig". Im Rahmen dieser Arbeit werden daher Verwaltungsbetriebe als Gesamtheit aller öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Staatsunternehmen verstanden. Dabei kommt es vor allem auf eine Untersuchung des Handelns und der Organisation des Gegenstandes im Rahmen einer möglichst konkreten Beschreibung der Realitäten innerhalb der Verwaltungswirklichkeit an.

Die Verwaltungswissenschaft ist eine deskriptive und empirische Sozialwissenschaft! Ihre Erkenntnisinteressen und -ziele sind sehr vielfältig und können daher nur global beschrieben werden. Der Soziologe Jürgen Habermas unterscheidet drei wesentliche und allgemeingültige Erkenntnisinteressen. Er unterscheidet das praktische, das technische und das emanzipatorische Interesse.[203] Das praktische Interesse stellt die Anwendbarkeit und den praktischen Nutzen des Wissens in den Vordergrund. Das technische Interesse kann dagegen sowohl hermeneutisch, als auch empirisch-analytisch gewonnen werden. Emanzipatorisches Interesse zielt dagegen darauf ab, Normen und Werte zu entwickeln oder weiterzuentwickeln.

---

[196] Zit. n. König 2003, S. 287.

[197] Zit. n. König 1970, S. 38.

[198] Becker 1989, S. 129.

[199] Becker 1989, S. 129.

[200] Im Gegensatz zur umgangssprachlichen Verwendung des Begriffes wird Fiskus hier als „privatwirtschaftender", den anderen juritischen Personen gleichgestellter Akteur interpretiert. Eichhorn 2003, S. 370.

[201] Vgl. Thieme 1995, S. 5 – 6.

[202] Vgl. Thieme 1995, S. 5 – 6.

[203] Schultze 1994, S. 108 – 109.

Die Vorgehensweise ist dabei deskriptiv, explanatorisch und präskriptiv.[204] Unter Deskription versteht man eine Beschreibung der Ist-Zustände des Erkenntnisobjektes. Explanation ist ein erklärendes bzw. erläuterndes Vorgehen. Präskriptive Aussagen sind Aussagen über ein Idealbild in der Zukunft.

Für die Verwaltungswissenschaft kommt es darauf an:

- „die Beschreibung der Realität der öffentlichen Verwaltungen durch deskriptive Abbildungsaussagen (Begriffe, Sätze und Satzsysteme),
- die Erklärung der Realität der öffentlichen Verwaltung durch explanatorische Abbildungsaussagen (Begriffe, Sätze, Satzsysteme) und
- die Entwicklung präskriptiver Aussagen (Begriffe, Sätze und Satzsysteme) in Bezug auf das Sein-Sollen der öffentlichen Verwaltung.“[205]

Die Verwaltungswissenschaft kann als Handlungs-, als Organisationswissenschaft, als Integrationswissenschaft und als Reformwissenschaft verstanden werden! Dem Konzept der Handlungswissenschaft liegt eine Analyse des Verwaltungshandelns zugrunde[206], die eine Untersuchung der Verwaltungsentscheidungen und der Verwaltungsproduktion unter dem Aspekt Handeln in den Vordergrund stellt. Beiden Untersuchungsgegenständen ordnet er so genannte „Entscheidungs-„ und „Produktionswissenschaften“ zu, die im Rahmen der Arbeit nicht weiter erläutert werden. Die Verwaltungswissenschaft als Organisationswissenschaft beschäftigt sich neben dem internen und externen Aufbau von Verwaltungen mit der Optimierung von Strukturen und Verfahrensabläufen, den Produktionsfaktoren (Arbeit, Boden, Kapital) für die Verwaltungsproduktion und der materiellen Grundlage für das Verwaltungshandeln. Hier kommt es neben einer rein normativen Betrachtung auch auf eine Analyse sozialer Netzwerke[207] (vgl. Ziffer 4.5.7.6) an, die Einfluss auf Verwaltungen nehmen.

Seit 1966 hat eine integrationswissenschaftliche Diskussion in die Verwaltungswissenschaft Einzug gehalten. Der Wissenschaftler Niklas Luhmann stellte damals fest, dass für eine „Rationalisierung“ von Verwaltungen „eine Synthese von Beiträgen aus verschiedenen Disziplinen zu einer einheitlichen Verwaltungstheorie“ [208] erforderlich ist. Dabei hat er sich an folgenden Disziplinen orientiert:

---

204 Becker 1989, S. 130 und Thieme 1995, S. 5, Abschnitt 4.

205 Zit. n. Becker 1989, S. 130 und vgl. König 1970, S. 53 ff., S. 105, Abschnitt 2.

206 Thieme 1995, S. 4 f., Abschnitt 3.

207 Unter einem sozialen Netzwerk soll eine eigenständige Form der Koordination von Interaktionen verstanden werden, deren Kern die vertrauensvolle Kooperation autonomer und nichtautonomer, aber interdependender Akteure ist, die für einen angebbaren Zweck und Zeitraum zusammenarbeiten. In enger Anlehnung an Weyer 2000, S. 11.

208 Luhmann 1966, S. 89.

- der Soziologie,
- der Psychologie,
- der Betriebswirtschaftslehre,
- der Verwaltungsbetriebslehre,
- der Statistik,
- der Politikwissenschaft und
- der Rechtswissenschaft.

Diese Disziplinen werden aus der Perspektive der Verwaltungswissenschaft als Nachbardisziplinen verstanden.

Damit ein Wissenstransfer in die Verwaltungswissenschaft stattfinden kann, ist es erforderlich, dass „[...] die beteiligten Fachgebiete kontaktfähig und kombinierbar sind, mindestens: dass eine Sicht vermittelnder Begriffe geschaffen wird, die eine Transformation von Aussagen einer Wissenschaftssprache in andere ermöglichen.“[209]

Klaus König schlug 1970 die Bezeichnung „Integrationswissenschaft“ als „integrierende Einzeltheorie“ vor.

> „Eine integrierende Verwaltungstheorie darf man sich wohl nicht einfach als etwas vorstellen, was im Stil überlieferter Einzelwissenschaftlichkeit abgetrennt oder gar gegen die Nachbarwissenschaften steht. Wir müssen daher den Gedanken verfolgen, ob zusammen oder mit den bestehenden Einzelwissenschaften eine integrierende Verwaltungstheorie denkbar ist [...].“[210]

Die Verwaltungswissenschaft arbeitet innerhalb der integrationswissenschaftlichen Ebene mit so genannten „interdisziplinären Verbund- oder Brückenbegriffen“.[211] Diese Begriffe sollen eine Kommunikation und einen Austausch zwischen den Nachbardisziplinen der Verwaltungswissenschaft ermöglichen, indem verschiedene disziplinäre Fachdiskurse und ihre Ergebnisse miteinander gekoppelt werden. Damit eine Steuerung dieses Fachdiskurses stattfindet, ist die Vereinbarung von Verbundbegriffen notwendig. Schließlich soll der Transfer nicht an verschieden zu interpretierenden Fachsprachen oder Fachbegriffen scheitern. Für eine Koordination des Wissenstransfers schlägt der Verwaltungswissenschaftler Gunnar Folke Schuppert diese Verbundbegriffe[212] vor:

---

[209] Zit. n. Luhmann 1966, S. 89 – 90.

[210] Zit. n. König 1970, S. 247.

[211] Schuppert 2000, S. 46 f.

[212] Schuppert 2000, S. 46.

- der Begriff der öffentlichen Aufgabe,
- der Begriff der Handlungsform,
- der Begriff der Steuerung,
- die Begriffe Verantwortung und Verantwortungsteilung,
- der Begriff der Organisation und
- die Begriffe Kommunikation, Entscheidung, Verfahren.

Wissensintegrationen beinhalten einen Transfer an Wissen aus benachbarten Wissenschaften und führen zur Perspektivenerweiterung. Der Handlungsbegriff beschreibt die Tätigkeiten des Menschen als Verwaltungskunde und als Mitarbeiter. Handeln bedeutet auch Verwaltungsvollzug unter Berücksichtigung der Norm und den Prinzipien Effizienz und Effektivität. Organisation beschreibt Hierarchien, Arbeitsstrukturen, die sich aus der Norm ergeben oder normerfüllend sind. Hinzu kommt in dieser Ebene die Berücksichtigung von Effizienz und Effektivität. Reformen sollen optimieren. Dabei werden Normen als Rahmenbedingungen akzeptiert oder in Frage gestellt, um den Verwaltungsprinzipien Effizienz und Effektivität Geltung zu verschaffen.

Die Verwaltungswissenschaft hat sich vor allem in Deutschland, den USA und Neuseeland als Reformwissenschaft etabliert. Verschiedene Modelle wie der New-Public-Management-Ansatz, die Neuen Steuerungsmodelle und der Lean-Administration-Ansatz sind aufgrund einer Analyse von Verwaltungshandeln, Verwaltungsorganisation und Wissensintegration entstanden. Hieraus lässt sich eine Hierarchisierung von Integration, Handlung, Organisation und Reform feststellen, die in der folgenden Abbildung veranschaulicht werden soll.

Ebene	Inhalt
1. Integration	• Wissenstransfer • Perspektivenerweiterung
2. Handlung	• Menschen • Verwaltungsvollzug • Norm • Effizienz/Effektivität
3. Organisation	• Hierarchie • Struktur • Norm • Effizienz/Effektivität
4. Reform	• Optimierung • Norm • Effizienz/Effektivität

Abb. 4: Ebenen der Verwaltungswissenschaft, eigene Darstellung

In der modernen Entwicklung der Verwaltungswissenschaft reicht eine Wissens- und Erfahrungsintegration entlang dieser Brückenbegriffe zu den Nachbardisziplinen nicht mehr aus.

Klaus König erklärt dies mit einer notwendigen Transdisziplinarität.[213] Hierunter versteht man eine Wissenschaftsform, bei der Fachgrenzen aufgehoben und wissenschaftliche Kapazität für Perzeption und Problemlösung durch eine eigene Wissenschaftsprogrammatik erweitert wird.[214] Diese Entwicklung konnte in den letzten 10 bis 20 Jahren in den USA beobachtet werden.[215]

Wie auch die BWL sich durch Ergebnisse aus der betrieblichen Praxis weiterentwickelt, so ist eine Orientierung der Verwaltungswissenschaft an Kriterien aus der Verwaltungspraxis erforderlich.[216] Verwaltungswirklichkeit hält bereits Strukturen und Verfahren vor, die in den Verwaltungen zur Anwendung kommen, aber nicht durch die Verwaltungswissenschaft aufgegriffen werden. So haben bereits Betriebe Controlling angewendet, bevor die BWL diesen Begriff aufgegriffen und entwickelt hat.[217] Die öffentlichen Verwaltungen verwenden bereits seit langem betriebswirtschaftliche Methoden und Instrumente, ohne dass die Verwaltungswissenschaft eine ausreichende und umfassende Erklärung und Beschreibung anbietet. Dies trifft auch auf den Gegenstand des „Verwaltungscontrollings" zu.[218] Der größte Teil der verwaltungswissenschaftlichen Monographien zu diesem Thema nehmen nur eine Beschreibung von Einzelaspekten des Controllings vor – so genanntes Bindestrichcontrolling – oder begnügen sich mit Fallstudien in Spezialverwaltungen. Eine umfassende Darstellung bzw. Systematisierung ist derzeit nicht zu finden.[219]

2.2 Erkenntnisobjekte der Verwaltungswissenschaft

In diesem Abschnitt wird der Begriff der Verwaltung als klassisches und als modernes Erkenntnisobjekt der Verwaltungswissenschaft beschrieben und analysiert. Die Verwaltung im klassischen Sinne ist die hoheitlich-hierarchische Staatsverwaltung. Der Schritt hin zur Betrachtung der modernen Verwaltung als Trias aus „hoheitlicher Staatsverwaltung", der Aufgabenerfüllung durch öffentlich-rechtliche Verwaltungsbetriebe und privatrechtlichen Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand ergibt sich aus dem Verwaltungswandel der letzten Jahrzehnte. Daher wird in Abschnitt 2.2.1 Verwaltung als hoheitlich-hierarchische Staatsverwaltung, in Abschnitt 2.2.2 die staatliche Aufgabenerfüllung durch öffentlich-rechtliche Unter-

---

[213] König 2003, S. 287.

[214] König 2003, S. 287 – 288.

[215] Vgl. König 2003, S. 270.

[216] Hill 2001, S. 55.

[217] Hòrvath 2001.

[218] Buchholtz 2001, S. 27 – 28.

[219] Buchholtz 2001, S. 28, Fußnote 101.

nehmen und in Abschnitt 2.2.3 die Aufgabenerfüllung durch privatrechtliche Unternehmungen der öffentlichen Hand dargestellt.

2.2.1 Die öffentliche Verwaltung

Der Verwaltungsrechtler Otto Mayer hat 1924 bereits mit seinem Ausspruch: „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht"[220] auf die Kontinuität[221] des Verwaltungsbegriffes bei wechselnden Staatsverfassungen in der Geschichte hingewiesen. Seit der Existenz von Staatlichkeit, gleich welcher Herrschaftsform, findet man Verwaltungen vor. So waren bereits in Mesopotamien und in Ägypten frühe Ausprägungen des Verwaltungsbegriffes bekannt.[222] Etymologisch lässt sich der Verwaltungsbegriff auf das gotische Wort valdan, was so viel heißt wie Lenken oder Führen, zurückführen.[223] Im Mittelhochdeutschen entwickelte sich das Wort „ver-waldan" (etwas besorgen oder ausführen) woraus die heutige Begriffsnutzung entstand.[224] Bis in das 18. Jahrhundert bezeichnete das Wort „verwalten" neben der hoheitlichen Verwaltung des Fürsten auch die ökonomische Administration von Gütern und größeren Betrieben. Erst mit Entwicklungen der Nationalstaaten im 19. Jahrhundert vollzog sich eine klare Trennung zwischen staatlicher und privatrechtlicher häuslicher oder betrieblicher Verwaltung.[225]

Eine der ersten modernen Begriffsbeschreibungen geht auf Otto Mayer (1846 – 1924) zurück: „Verwaltung ist die Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke unter seiner Rechtsordnung, außerhalb der Justiz."[226] Demnach ist „verwalten" eine wie auch immer gerichtete Staatstätigkeit zur Verwirklichung von Staatszwecken, die an eine Rechtsordnung gebunden ist. Hier werden bereits erste Elemente des seit 1832/1833 sich entwickelnden Rechtsstaates nach Robert von Mohl deutlich[227]: Die Bindung der Verwaltung an die Verfassung und an die Gesetze einer Rechtsordnung.

---

220 Zit. n. Mayer 1924, Vorwort zur 3. Auflage, S. 2 – 3.

221 Vgl. Ellwein 1996, S. 42 – 46, Abschnitt II.

222 Becker 1989, S. 33.

223 Buse 1985, S. 20.

224 Buse 1985, S. 20.

225 Buse 1985, S. 20 – 21.

226 Zit. n. Mayer 1924, S. 13.

227 Michael Stolleis verweist in diesem Zusammenhang auf das Werk von Robert Mohl: Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Stolleis 1992, S. 258 f.

Eine weitere und umfangreichere Beschreibung des Gegenstandes legte Max Weber (1864 – 1920) vor. Weber beschrieb die bürokratische Ordnung der Verwaltung als Idealbild oder Idealtypus. Er erarbeitete dazu folgende Wesensmerkmale:[228]

- die Festlegung einer Arbeitsteilung durch feste Abgrenzung von fachlichen Zuständigkeiten und Befugnissen,
- die Amtshierarchie,
- eine monitistische Behörden- und Amtverfassung (Prinzip der Einzelbeamten),
- die Voraussetzung von Fachqualifikation für Beamte,
- eine Amtsdisziplin, das heißt fachliche und persönliche Kontrolle des Beamten,
- die Schriftlichkeit der Kommunikation (Prinzip der Aktenmäßigkeit),
- die Formalisierung der Amtsführung durch Regelbindung und
- die Hauptamtlichkeit der Beamten durch strikte Trennung von Amt und Person.

Die derzeitige Debatte über die Verwaltungsreform zeigt, dass diese Wesensmerkmale zur Beschreibung und Gestaltung der öffentlichen Verwaltung zwar notwendig, aber nicht erschöpfend sind, weil sie dem heutigen Verwaltungswandel nicht mehr Rechnung tragen.[229] Die Legaldefinition einer Behörde nach § 1 IV Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ist für die Beschreibung einer Verwaltung nicht weiter hilfreich. § 1 VwVfG gibt zumindest Aufschluss über die möglichen Erscheinungsformen von Verwaltungen in Deutschland. Demnach kann man neben der hoheitlichen Tätigkeit des Bundes und der Länder, die juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Träger der Verwaltung identifizieren. Zu diesen Personen gehören die Körperschaften, die Anstalten und die Stiftungen des öffentlichen Rechts (z. B. Stiftung Preußischer Kulturbesitz), die sich durch eigene Rechtsfähigkeit auszeichnen.

Eine öffentliche Körperschaft ist eine auf Mitgliedschaft (so genannter Zwangsverein) angelegte Vereinigung, die durch einen Hoheitsakt – aufgrund eines Gesetzes, durch Gesetz oder einen Staatsakt – errichtet wird und für die Ausführung bestimmbarer öffentlicher Aufgaben zuständig ist.[230] Die Tätigkeit kann auf die Verwaltung eines konkret festgelegten Teiles des Staatsgebietes festgelegt werden. Die Rede ist dann von Gebietskörperschaften (z. B. Kommunen, Bundesländer, der Bund). Der Anstaltsbegriff geht auf Otto Mayer zurück und bedeutet eine rechtlich verselbstständigte öffentliche Organisation, die von einem Träger öffentlicher Verwaltungsaufgaben zur Wahrnehmung besonderer Verwaltungsaufgaben (z. B. Bundesagentur für Arbeit)[231] eingerichtet wird. Stiftungen des öffentlichen Rechts[232] nehmen be-

[228] Vgl. Becker 1989, S. 58.
[229] Vgl. Benz 2001, S. 272 und S. 275.
[230] Eichhorn 2003, S. 566.
[231] Eichhorn 2003, S. 38.
[232] Eichhorn 2003, S. 1015.

stimmbare und zweckgebundene Aufgaben im Rahmen des Stiftungszweckes wahr.[233] Zur Erfüllung dieser Aufgaben findet eine Sach-, Mittel- und Vermögensausstattung seitens des Stiftungsgebers (Bund, Land, Kommunen) statt.

Die Verwaltungslehre bietet ebenfalls keine tragfähige und verständliche Beschreibung von Verwaltung. Werner Thieme definiert „in materieller Sicht“[234]: „Der Begriff der Verwaltung lässt sich definieren als die Entscheidungstätigkeiten derjenigen Teile des Staates und der von ihm beaufsichtigten Selbstverwaltungsträger, die weder zur politischen Leitung, noch zur Rechtsprechung gehören.“[235] Diese Definition schließt also die Bereiche der politischen Führung und der Justiz (wie im Übrigen Otto Mayer) aus. Hier werden jedoch die Verschränkungen zwischen Politik und Verwaltung verkannt. In den meisten deutschen Kommunalverfassungen nehmen beispielsweise Bürgermeister im Rahmen der „Doppelspitze“ sowohl den Vorsitz eines gewählten Gremiums – des Rates – als auch die Leitung der städtischen Verwaltung, als Verwaltungschef, wahr. Diese Definition berücksichtigt daher fundamentale Verwaltungstatsachen nicht.

Der Begriff der öffentlichen Verwaltung kann entlang der Verwaltungstypen beschrieben werden![236] Dabei lassen sich die Ordnungsverwaltung, die Dienstleistungsverwaltung, die Wirtschaftsverwaltung, die Organisationsverwaltung, die Sozialverwaltung und die politische Verwaltung unterscheiden.

Aus Sicht der BWL werden Verwaltungen als öffentlich-rechtliche „Non-Profit-Organisation“ (NPO) oder als Gewährleistungsbetriebe bezeichnet. NPOs sind dadurch gekennzeichnet, dass das Ziel der Organisation nicht im unternehmerischen Gewinn liegt, sondern staatliche, gemeinnützige oder Verbandsinteressen im Vordergrund stehen.[237] Man unterscheidet in öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche NPOs.[238] Die Bundeswehr, der Bundesgrenzschutz, die Polizeien der Länder, öffentliche Krankenhäuser, Universitäten kann man beispielsweise als öffentlich-rechtliche NPOs bezeichnen.[239] Folgende Merkmale kennzeichnen eine öffentlich-rechtliche NPO:

---

233 Becker 1989, S. 231.

234 Becker 1989, S. 63.

235 Zit. n. Thieme 1995, S. 2 und vgl. dazu Avenarius 2001, S. 97 – 98.

236 Dose/Bruder 2001, S. 331.

237 Voigt 1995, S. 17 f.

238 In diesem Zusammenhang werden Verwaltungen als öffentlich-rechtlich organisierte NPOs bezeichnet.

239 Vgl. Steinmüller 2000, S. 221, Abb. 5.93.

- die Verfolgung des staatlichen Auftrages steht im Interesse des Gemeinwohles[240] im Vordergrund,
- die Verwaltung kann als Organisation mit eigenen Strukturen identifiziert werden,
- eine Ökonomisierung im Sinne des Verwaltungsoutcome wird angestrebt,[241]
- die Liquiditätsquellen sind zum größten Teil über den Etat vorbestimmt und nicht gewinnorientiert[242] und
- die Organisation tritt durch ihr Handeln nach außen.

Eine seltene, aber interessante Interpretation von Verwaltung als Gewährleistungsbetrieb schildert Karl Oettle.[243] Gewährleistung ist in diesem Zusammenhang nicht im juristischen Sinne zu verstehen, sondern als Gewährleistung von Leistungen an den Markt, nicht unter Vergütung der Einzelleistung, sondern durch Kollektivabgeltung über den Etat.[244] Der Gewährleistungsstaat[245] übernimmt dabei besonders Aufgaben im Bereich der für das Gemeinwohl bereitzustellenden Infrastruktur,[246] der inneren und äußeren Sicherheit und der Bildung. Als Beispiel nennt Oettle die Streitkräfte, die als Dienstleistungen im Rahmen der allgemeinen Auftragserfüllung Frieden und Sicherheit für das Gemeinwohl Deutschlands bereitstellen. Eine Abgeltung findet dabei über den Einzelplan 14[247] statt.[248]

Die vorangegangene Darstellung zeigt deutlich die Vielschichtigkeit und Mehrdeutigkeit[249] des Verwaltungsbegriffes. Durch die zunehmende Ökonomisierung der Verwaltungen schwinden immer mehr die Grenzen zwischen hoheitlich hierarchischer Verwaltung und den öffentlichen Betrieben, die sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch in privatrechtlicher Eigenschaft staatliches Handeln darstellen. Gunnar Folke Schuppert beschreibt die Grenzbereiche und deren Erscheinungsformen als „Trabanten des Verwaltungssystems“, die an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mitwirken.[250] Eine Leistung der Verwaltungswissenschaft wird in Zukunft sein, diese neue Erscheinungen zu beschreiben und deren Entwicklung zu analysieren. Dieser Weiterentwicklung des Erkenntnisobjektes wird in der nachfolgenden Darstel-

---

240 Der Begriff Gemeinwohl kann definiert werden, als der allgemeine Zweck, die gemeinsamen Ziele und Werte, zu deren Verwirklichung sich Menschen in einer Gemeinschaft zusammenschließen. Schultze 2001, S. 157.

241 Vgl. Steinmüller 2000, S. 219 – 220.

242 Steinmüller 2000, S. 220.

243 Oettle 1986, S. 315 ff.

244 Hahn 1997, S. 43 ff.

245 Vgl. Schuppert 2001, S. 399 ff.

246 Schuppert 2001, S. 399.

247 Einzelhaushalt der Bundeswehr.

248 Vgl. Müller 2003, S. 14.

249 Dose/Bruder 2001, S. 331.

250 Schuppert 1996, S. 270.

lung in den Abschnitten 2.2.2 und 2.2.3 Rechnung getragen. Als Fazit bleibt: Eine einheitliche Definition für den Begriff öffentliche Verwaltung gibt es nicht. Man kann ihn nur über seine Entstehung, seine gegenwärtige Erscheinung und seine mögliche Entwicklung in der Zukunft beschreiben.

2.2.2 Öffentlich-rechtliche Unternehmensformen

Öffentliche Unternehmen sind Unternehmen, an deren Nennkapital oder Stimmrecht die öffentliche Hand mittelbar und unmittelbar mit mehr als 50 % beteiligt ist.[251] Diese statistische Definition gibt weder Aufschluss über die verschiedenen Rechtsformen noch über die Zielsetzung und Aufgabenstellung dieser Unternehmen.[252]. In diesem Abschnitt werden die öffentlichen Unternehmen dargestellt, die in öffentlich-rechtlicher Rechtsform betrieben werden. Zum einen unterscheidet man die staatlichen Sondervermögen, die autonomen Wirtschaftskörperschaften, die Körperschaften, die Anstalten, und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die Regiebetriebe und die Eigenbetriebe.

Die Funktion der öffentlich-rechtlichen Unternehmen liegt im Bereich der Leistungs- und Bedarfsverwaltung. Einrichtungen wie beispielsweise öffentliche Krankenhäuser, Verkehrsunternehmen, Ver- und Entsorgungsunternehmen (z. B. Münchener Stadtwerke) treten hier als Dienstleistungsunternehmen im Rahmen der gewährenden Verwaltungstätigkeit auf. Eine Abtretung der staatlichen Aufgabe an Wirtschaftsunternehmen unterbleibt aus folgenden spezifischen Gründen:[253]

- Wichtige Staatsinteressen des Bundes und der Länder stehen im Vordergrund.
- Das angestrebte Ziel kann nicht auf andere Weise wirtschaftlich erreicht werden.
- Die Aufgabenerfüllung ist zu unwirtschaftlich für private Unternehmungen, obwohl sie im Interesse des Gemeinwohls erfüllt werden muss.
- Mit der Aufgabenerfüllung werden strenge Sicherheitsmaßstäbe verbunden, die ein privater Anbieter nicht erfüllen kann.

Unter einem staatlichen Sondervermögen versteht man eine aus einer Verwaltung ausgegliederte Abteilung und Vermögensbestand.[254] Z. B. ist das bundesdeutsche Schienennetz ein aus dem Bestand des Eisenbahnbundesamtes ausgegliedertes Vermögen, das durch die Deutsche Bahn AG verwaltet und bewirtschaftet wird. Bei der ersten Postreform im Jahre 1990 wurde die Deutsche Post in drei verschiedene Sondervermögen des Bundes untergliedert: Postdienst,

---

[251] Loesch 1996, S. 286 und Jung 2002, S. 113.

[252] Vgl. § 8 II Gesetz über die Finanzstatistik des Bundes.

[253] Vgl. Mühlenkamp 1994, S. 13 – 14 und Eichhorn 2003, S. 739 – 740.

[254] Jung 2002, S. 109.

Postbank und Telekom.[255] Im späteren Verlauf erstanden aus diesen Sondervermögen verschiedene Aktiengesellschaften.

Die autonomen Wirtschaftskörperschaften[256] des Bundes und der Länder (oder auch autonome öffentliche Wirtschaftskörperschaften) sind oder werden in naher Zukunft im Rahmen einer kontinuierlichen Privatisierung aufgelöst sein, so dass eine tiefergehende Darstellung nicht unternommen wird. Die Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts werden von vielen Autoren als öffentliche Unternehmen angesprochen.[257] Wegen des hierarchischen Aufbaus und der spezifisch auf hoheitliche Aufgabenerfüllung zugeschnittene Aufgabenerfüllung werden diese Selbstverwaltungsträger vom Autor teilweise den öffentlichen Verwaltungen zugeordnet. Bei den meisten Selbstverwaltungsträgern, besonders bei den Gebietskörperschaften, stehen betriebliche und wirtschaftliche Interessen nicht im Vordergrund. Einen Grenzbereich stellen die Körperschaften des öffentlichen Rechts dar. Hierzu zählen insbesondere die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern (und andere Vertretungen eines Berufsstandes) oder die öffentlichen Kreditunternehmen.[258] Bei diesen Körperschaften treten neben die Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben auch vorrangige wirtschaftliche Interessen des Gründers in den Vordergrund.

Als Betriebsformen der öffentlichen Hand sind Regiebetriebe und Eigenbetriebe zu unterscheiden.[259] Unter einem Regiebetrieb versteht man eine unselbständige Wirtschaftseinheit , die nicht rechtsfähig ist.[260] Zwar verfügt sie über eigene Organe, eigenes Vermögen und ein eigenes Rechnungswesen, ist aber in der Verwaltungshierarchie eingegliedert und unterliegt den Weisungen der Verwaltungen.[261] Das Organisationshandeln als solches erfolgt nach beamtenrechtlichen Grundsätzen. Der Unterschied zur Verwaltung besteht alleine in der speziellen Aufgabenerfüllung. Beispielsweise führen öffentliche Schlachthöfe, Kulturbetriebe, Krankenhäuser oder städtische Stadien Dienstleistungen im Rahmen der Leistungs- bzw. Bedarfsverwaltung aus.[262] Obwohl eine Kostenorientierung stattfindet, sind die meisten Regiebetriebe

---

255 Mühlenkamp 1994, S. 24.

256 Hierunter verstand man Unternehmensformen wie beispielsweise die damalige Deutsche Bundespost oder die Deutsche Bundesbahn. Jung 2002, S. 113.

257 Vgl. Loesch 1996, S. 289.

258 Jung 2002, S. 114 und Cronauge 1997, S. 36 f.

259 Hieber 1999, S. 36 – 37.

260 Jung 2002, S. 111.

261 Mühlenkamp 1994, S. 18.

262 Mühlenkamp 1994, S. 19.

auf staatliche Zuschüsse angewiesen. Man unterscheidet in kostendeckende Betriebe und Zuschussbetriebe.[263]

Ein Eigenbetrieb ist eine verselbstständigte Anstalt mit eigener Betriebssatzung und kaufmännischen Rechnungswesen.[264] In aller Regel wird sie von Gemeinden und kommunalen Zusammenschlüssen, so genannten Zweckverbänden gegründet.[265] Diese Betriebe verfügen über ein vom Betreiber losgelöstes eigenes Vermögen. Nur die Gewinne oder Verluste werden in die entsprechenden Haushalte nach dem Nettoprinzip der Kommunen eingeführt. Die jährlichen Bilanzen orientieren sich an der doppelten kaufmännischen Buchführung und müssen den handelsrechtlichen Vorschriften entsprechen.[266] Im Gegensatz zu privatrechtlich geführten Unternehmen können kommunale Organe, wie beispielsweise der Gemeinderat, der Bürgermeister oder der Verwaltungschef, Einfluss auf die Betriebs- oder Werksführung nehmen. Dies betrifft vor allem Entscheidungen zur Expansion, zur Kreditaufnahme zur Veränderung des Auftrages. Hinzu kommt, dass die kommunalen Betreiber jederzeit die Haftung für ihre Eigenbetriebe übernehmen.

Rechtlich dürfen die genannten Betriebsformen nicht ursächlich als Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen aufgebaut werden. Regiebetriebe sind generell und Eigenbetriebe sind teilweise von der Steuerpflicht befreit, wodurch sich schnell eine vom Grundgesetz ungewollte Monopolstellung herausbilden kann, die zu einem „unlauteren Wettbewerb" gegenüber privaten Anbietern führt.[267] Die kommunalen Betreiber haben also darauf zu achten, dass diese Betriebe keinen schädigenden Einfluss auf das Marktgeschehen nehmen, indem private Unternehmungen verdrängt werden. Dennoch gibt es außer in den jeweiligen Gemeindeordnungen keine gesetzlichen Regelungen, die eine unternehmerische Tätigkeit der Kommunen einschränken würde.[268]

Die folgende Abbildung fasst die Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform zusammen.

---

263 Jung 2002, S. 109 – 110, 112.

264 Hieber 1999, S. 37 und vgl. Jung 2002, S. 109.

265 Püttner 1998, S. 546 und Mühlenkamp 1994, S. 21.

266 Mühlenkamp 1994, S. 22.

267 Das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb bekämpft und untersagt unlautere Wettbewerbsmethoden. Cronauge 1997, S. 150.

268 Loesch 1996, S. 295 – 296.

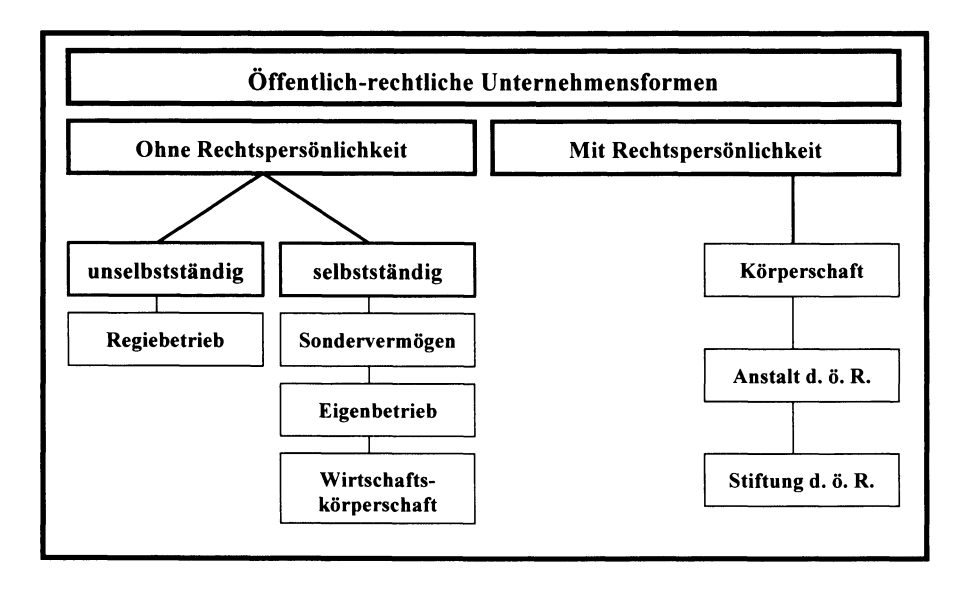


Abb. 5: Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform[269], eigene Darstellung

Aufbauend auf dieser Darstellung werden in Abschnitt 2.2.3 die öffentlichen Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen dargestellt.

2.2.3 Private Unternehmen mit staatlicher Beteiligung

Eine Beteiligung des Bundes, der Länder und der Kommunen an privaten Unternehmen kann aus verschiedenen Gründen erfolgen und erstreckt sich von marginalen Anteilen bis hin zum völligen Eigentum. Einerseits kann im Rahmen der Abgabe von öffentlichen Aufgaben an den Markt eine Übergangsbeteiligung erfolgen, die ein neues Unternehmen in die Selbstständigkeit begleitet. Die Deutsche Telekom als Teilrechtsnachfolger des Sondervermögens der Deutschen Bundespost ist beispielsweise eine Aktiengesellschaft im Teilbesitz des Bundes. Es ist jedoch geplant, dass der Bundesanteil im Zuge weiterer Verkäufe abnimmt. Mit einer unternehmerischen Beteiligung kann aber auch wirtschaftspolitischer Einfluss des Staates gewonnen werden. Oft werden bestimmte Unternehmen aus ordnungspolitischen Grundsätzen gestützt. Der Bund hält beispielsweise Anteile an den Rüstungsunternehmen, um hier seinen Einfluss zu sichern. Der Bund, die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften können sich zur Gründung oder zur Beteiligung an einem Unternehmen aller privatrechtlichen

[269] Dazu zählen explizit Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Rechtsformen außer der Einzelunternehmung bedienen. Der staatliche Einfluss wird im Normalfall auf beschränkt haftende Betriebsformen begrenzt, damit das unternehmerische Risiko gemeinwohlorientiert begrenzt werden kann.[270]

Als privatrechtliche Betriebsformen lassen sich die Personengesellschaften, die Kapitalgesellschaften, so genannte Mischformen und sonstige private Unternehmen unterscheiden. Zu den Personenunternehmen gehören die Einzelunternehmung, die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, die offene Handelsgesellschaft, die Kommanditgesellschaft, die stille Gesellschaft und die Partnerschaftsgesellschaft. Da ein öffentliches Engagement nicht personifizierbar ist, fällt die Rechtsform der Einzelunternehmung weg. Eine Beteiligung an den anderen Personengesellschaften ist zwar rechtlich jederzeit denkbar, findet aber im Normalfall in der Praxis aus den verschiedensten Gründen nicht statt.

Bei den Kapitalgesellschaften befindet sich die Unternehmensführung und das Kapitaleigentum in verschiedenen Händen. Sie basieren auf der Trennung von Person und Kapital. Im Vordergrund steht die kapitalmäßige Beteiligung der Anteilseigner. Als Rechtsformen lassen sich der rechtsfähige Verein mit wirtschaftlichem Zweck, die Aktiengesellschaft (AG) und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung unterscheiden.[271] Wirtschaftliche Vereine stellen eine wirtschaftliche Betätigung als Selbstzweck in den Vordergrund. Eine Gründung orientiert sich an den Vorschriften der §§ 21 bis 79 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB).[272] Ein Verein ist auf die Mitgliedschaft von mindestens sieben Personen angelegt. Die Schwierigkeit liegt darin, dass die Mitglieder das Stimmrecht ausüben. Zur Umsetzung öffentlicher Interessen ist es daher geboten, auf die Stimmrechtsmehrheit zu achten.[273] Die Rechtsfähigkeit kann erfolgen, wenn eine staatliche Verleihung stattfindet. So übernimmt beispielsweise der Technische Überwachungsverein (TÜV) Staatsaufgaben bei der technischen Kontrolle von Kraftfahrzeugen und gefährlichen technischen Anlagen oder bei der Abnahme von Führerscheinprüfungen. Diese Form der Aufgabenübertragung wird auch als „Beleihung“[274] bezeichnet.

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist eine Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Diese Rechtsform ist vor allem für kleinere und mittlere Unternehmen konzipiert. Der Vorteil dieser Rechtsform ist, dass die Gesellschafter nur bis zur Höhe der eingesetzten

---

[270] Jung 2002, S. 112.

[271] Vgl. Jung 2002, S. 86 – 97.

[272] Jung 2002, S. 86 – 87.

[273] Mühlenkamp 1994, S. 33.

[274] Eichhorn 2003, S. 108.

Einlage haften können. Das Stammkapital einer Gesellschaft liegt bei 25 000 Euro,[275] was das unternehmerische Risiko begrenzt.

Die Einrichtung einer Aktiengesellschaft basiert rechtlich auf dem Aktiengesetz (AktG). Sie ist eine Rechtsform für Großunternehmen mit hohem Kapitalbedarf. „Die AG ist eine Handelsgesellschaft, deren Gesellschafter (Aktionäre) mit Einlagen auf das in Aktien zerlegte Grundkapital beteiligt sind, ohne persönlich für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft zu haften."[276] Das Grundkapital beträgt mindestens 50 000 Euro.[277] Der Vorteil einer AG ist, dass die Geschäftseinlagen relativ schnell übertragbar sind.

Die Unternehmen, die in der Rechtsform einer Mischform bestehen, stellen eine Kreuzung zwischen Personen- und Kapitalgesellschaften dar. Zu unterscheiden sind die GmbH & Co. KG, die GmbH mit stiller Beteiligung, die Kommanditgesellschaft auf Aktien (KGaA) und die Doppelgesellschaft. Ein staatliches Engagement an solchen Unternehmensformen ist nicht ausgeschlossen, aber bisher dem Autor nicht bekannt. Auf eine weitergehende Darstellung wird daher verzichtet.

Sonstige private Unternehmen sind der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (VvaG), die privatrechtliche Stiftung und die Genossenschaft.[278] Ein VvaG basiert rechtlich auf dem Versicherungsaufsichtsgesetz und gleicht im wesentlichen einer AG. Ziel des Vereins ist es, Mitglieder gegen Risiken zu versichern, wobei die Gewinne in das Kapitalvermögen zur Erhöhung der Eigenkapitaldecke eingebracht werden. Diese Form eines Unternehmens ist für eine öffentliche Beteiligung ungeeignet, da sich die staatlichen Einrichtungen im Normalfall selbst gegen Risiken versichern. Die Stiftung des privaten Rechts ist der des öffentlichen Rechts ähnlich. Der Betriebszweck ist auf soziale oder kulturelle Zwecke ausgerichtet.

Eine andere Möglichkeit für eine Beteiligung der öffentlichen Hand an einer privatrechtlichen Unternehmung bietet die Genossenschaft.[279] Die Einrichtung einer Genossenschaft regelt das Genossenschaftsgesetz. Diese Betriebsform ist auf Mitglieder angelegt, wobei jedes Mitglied eine Kapitaleinlage zu leisten hat. Die Haftung ist normalerweise auf die Einlage begrenzt. In Ausnahmefällen besteht jedoch eine Nachschusspflicht. Will ein öffentlicher Träger Mitglied

---

275 Schierenbeck 2003, S. 30, Abb. 13.

276 Zit. n. Jung 2002, S. 91.

277 Schierenbeck 2003, S. 30, Abb. 13.

278 Jung 2002, S. 104 – 109.

279 Mühlenkamp 1994, S. 33.

in einer Genossenschaft werden, so ist darauf zu achten, dass die Nachschusspflicht durch das Genossenschaftsstatut ausgeschlossen oder zumindest begrenzt wird.[280]

Die folgende Abbildung fasst alle für eine staatliche Beteiligung in Frage kommenden Unternehmensformen zusammen.

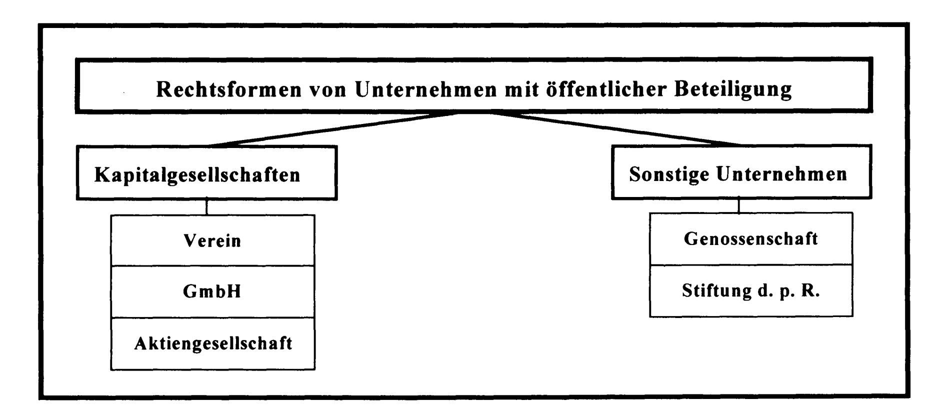


Abb. 6: Privatrechtliche Rechtsformen öffentlicher Unternehmen, eigene Darstellung

---

[280] Mühlenkamp 1994, S. 34.

3. Nachbardisziplinen der Verwaltungswissenschaft

Wissenschaftstheoretisch werden die in Abschnitt 2.1 beschrieben Erkenntnisgegenstände der Verwaltungswissenschaft von vielen Fachdisziplinen untersucht, die auch andere „spezifisch verwaltungswissenschaftlichen Interessen nachgehen."[281] Ein Beitrag dieser Arbeit ist die Perspektivenerweiterung der Verwaltungswissenschaft hinsichtlich der Beschreibung von Controlling als Forschungsgegenstand. Daher ist zu prüfen, wie Controlling in den Nachbardisziplinen verstanden und thematisiert wird und welche Strategien, Verfahren und Methoden transformierbar gemacht werden können, damit der Gegenstand des Controllings innerhalb der Verwaltungswissenschaft umfassend aufgegriffen werden kann. Mit einer Darstellung der wissenschaftlichen Disziplinen in Abschnitt 3 soll die integrationswissenschaftliche Perspektive dieser Arbeit unterstrichen werden.

Eine „Nachbardisziplin" ist eine Wissenschaft (oder dessen Ableger), die sich mit einem der Verwaltungswissenschaft ähnlichen oder gleichen Erkenntnisgegenstand und Ziel befasst. Dabei stehen handlungs-, organisations- und integrationswissenschaftliche Aspekte im Vordergrund, die sowohl anwendungsorientiert als auch theoretisch sind. Wesentliches Kennzeichen einer Nachbarwissenschaft ist die Bereitschaft ihrer Vertreter zur Interdisziplinarität.[282] Darunter versteht man eine Wissensöffnung hin zur anderen Wissenschaft und die Bereitschaft zum Wissenstransfer. Ihre Aussagen über das Vorhandensein und das Sein-Sollen des Erkenntnisobjektes sind Idealvorstellungen und zugleich Handlungsmaximen. Diese Maxime bestimmen darüber hinaus die Verwaltungsentscheidungen, so dass auch „Entscheidungswissenschaften" als Nachbarn der Verwaltungswissenschaft in Frage kommen.

Die Nachbardisziplinen der Verwaltungswissenschaft befassen sich interdisziplinär mit den Denkebenen der Verwaltungswissenschaft: Integration, Handeln, Organisation und Reform. In diesem Abschnitt werden Disziplinen beschrieben, die sich für eine Wissensintegration eignen. Folgende Wissenschaften kommen dafür in Frage:

- die Verwaltungsrechtswissenschaft als Rechtswissenschaft,
- die Wirtschaftswissenschaften,
- die Politikwissenschaft als Sozialwissenschaft,
- die Soziologie als Sozialwissenschaft und
- die Psychologie.

---

281 Luhmann 1965, S. 304 und Becker 1989, S. 145.

282 König 2003, S. 287.

Die Rechtswissenschaft befasst sich mit der Verwaltung im Rahmen des öffentlichen Rechts. Hierzu hat sich die Verwaltungsrechtswissenschaft in den letzten hundert Jahren herausgebildet. Die Verwaltungslehre ist in Deutschland ein Bestandteil der „Juristenausbildung“ und wird daher auf die Handlungs- und Verwaltungsprozesse bezogen als Normen orientierte Entscheidungswissenschaft aufgefasst, wodurch umfangreiche Schnittstellen zu den Themenbereichen der Verwaltungswissenschaft entstehen. Sie befasst sich ausschließlich mit dem Gegenstand der Öffentlichen Verwaltung (vgl. Ziffer 2.2.1), wobei eine Analyse des Verwaltungshandelns, der Verwaltungsentscheidungen und des Verwaltungsaufbaus im Vordergrund steht. Sie ist ein Ableger der Rechtswissenschaften/Verwaltungsrechtswissenschaft und ist daher in ihrer Aussage rechtsdogmatisch[283], wenngleich manche Autoren – u. a. der Jurist Werner Thieme – dazu übergehen, empirische und sozialwissenschaftliche Methoden der Erkenntnisgewinnung zu akzeptieren und in ihren Lehrbuchkanon integrieren.[284] Thieme sieht dabei aber teilweise die Verwaltungslehre in Richtung Sozialwissenschaft schreiten, wobei er sich selber widerspricht, indem er in seinem Einführungswerk in die Verwaltungslehre Bezugspunkte zwischen Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht betont.[285]

Die BWL und die Finanzwissenschaft sind Lehrbereiche der Wirtschaftswissenschaften. Die BWL ist eine Wirtschaftswissenschaft, die sich mit Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form und privaten „Non-Profit-Organisationen“ als Gesamtheit der Wirtschaftsbetriebe befasst.[286] Ziel ist es, genaue Aussagen über das Sein und das Sein-Sollen dieser Erkenntnisobjekte zu treffen. Dabei sollen die Organisations- und Handlungsstrukturen so beschrieben werden, dass ein „ökonomisches Wirtschaften“ unter der Bedingung „knapper Güter“ erzielt werden kann. Das theoretische Erkenntnisziel „[...] besteht in der Erklärung der Zustände und Vorgänge im Erkenntnisobjekt Betrieb als planvoll organisierte Wirtschaftseinheit.“[287] Die angewandte BWL zielt darauf ab, mit spezifischen, auf die einzelnen Betriebe zielgerichteten Handlungsregeln die Gestaltung von Betriebsabläufen und Organisationen zu optimieren. Sie ist Nachbardisziplin der Verwaltungswissenschaft, weil sie sich überwiegend mit Wirtschaftsunternehmen befasst. Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung werden von den Grundsätzen her genauso geführt wie alle anderen Wirtschaftsunternehmen (vgl. Ziffer 2.2.3). Die öffentliche BWL ist eine Teil- oder eine Spezialdisziplin der BWL.[288] Der Schwerpunkt ihrer Erklärungsansätze und Thematisierung liegt bei den öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen.[289]

---

283 Thieme 1995, S. 9, Luhmann 1966, S. 20 – 21 und Mayer 1924, S. 18 – 17.

284 Vgl. Mattern 1994, S. 1, Thieme 1995, S. 8 – 9 und Püttner 2000, S. 1.

285 Thieme 1995, S. 9.

286 Vgl. Jung 2002, S. 20 – 21.

287 Zit. n. Jung 2002, S. 21.

288 Hieber 1999, S. 20.

289 König 2003, S. 274.

Die öffentliche BWL kann institutionell und funktional ausgerichtet sein.[290] Eine institutionelle Ausrichtung ist dann erkennbar, wenn eine Behandlung der Verwaltungsinstitutionen, das heißt die hoheitlichen Verwaltungsträger, die öffentlich-rechtlichen Unternehmen und die Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung Gegenstand der Untersuchung sind.[291] Ein funktionales Vorgehen ist ein zukunftsorientiertes, am Fortschritt der Wissenschaft interessiertes Voranbringen von Lehre und Theorie,[292] wobei Funktionalität kein Verzicht auf die Vermittlung institutioneller Grundlagen meint.

Die Finanzwissenschaft ist eine Teildisziplin der Volkswirtschaftslehre. Sie hat die (makro-) ökonomische Analyse des staatlichen Handelns zum Betrachtungsgegenstand.[293] Im Vordergrund steht neben der finanzpolitischen, fiskalischen und statistischen Beschreibung des Staates als Wirtschaftssubjekt[294] die Darstellung und Analyse der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben.[295] Diese kamerale Perspektive wird verstärkt durch betriebswirtschaftliche Erkenntnisse der doppelten (kaufmännischen) Rechnungslegung (Doppik) beeinflusst.[296] Die Finanzierung der hoheitlichen Verwaltung liegt ebenfalls im Interesse der verwaltungswissenschaftlichen Betrachtung. Insbesondere im Bereich der Verwaltungsreform sind Schnittstellen zur Finanzwissenschaft feststellbar.

Die Politikwissenschaft befasst sich mit dem Menschen und der vom Menschen geschaffenen Ordnung. Von allgemeinem Interesse ist dabei, in welcher Weise und Ordnung das menschliche Zusammenleben kontinuierlich gesichert werden kann.[297] Neben der Betrachtung verschiedener Politikbegriffe, dem normativ ontologischen, dem realistischen, dem historisch dialektischen und dem empirisch analytischen, orientieren sich die modernen Aussagen der Politikwissenschaft an drei grundlegenden politischen Dimensionen: polity, policy und politics.[298] Der Begriff polity steht für die normative Organisation des Zusammenlebens, wie sie sich aus der Verfassung, den Gesetzen und den geschaffenen Institutionen herleitet. Eine Orientierung am Inhalt und der politischen Gestaltung des menschlichen Zusammenlebens findet durch die „Policy-Forschung“ statt. Für die Entstehungs- und Entwicklungsprozesse

---

290 Braun 1988, S. 38.

291 Braun 1988, S. 38.

292 Braun 1988, S. 39.

293 Brümmerhoff 2001, S. 1 – 2.

294 Der Begriff ist hier unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verstehen und meint den Staat als ein Wirtschaftssubjekt neben den Haushalten, Unternehmen und ausländischen Wirtschaftssubjekten.

295 Dickertmann/Gelbhaar 2000, S. 13 – 20.

296 Dickertmann/Gelbhaar 2000, S. 13.

297 Naßmacher 2002, S. 5 und Mohls 1994, S. 316.

298 Schreyer/Schwarzmeier 2000, S. 17 – 19.

steht der Begriff politics. Gegenstand dieser Betrachtung ist neben der Analyse, Beschreibung und Deutung des menschlichen Zusammenlebens die Form, der Inhalt und der Prozess desselben. Ziel ist es, anwendungsorientiert auf den Einzelfall oder theoretisch für die Gesamtheit Handlungsregeln für eine positive menschliche Ordnung aufzustellen.[299] Das verwaltungswissenschaftliche Forschungsparadigma der Verwaltungspolitologie ist eine disziplinäre Spezialisierung der Politikwissenschaft hin auf die politikwissenschaftlichen Interessen an der öffentlichen Verwaltung. Einige – eher abwegige – Ansätze betrachten sogar die Verwaltungswissenschaft als Teildisziplin der Politikwissenschaft. So definierte Fritz Scharpf in den 1970er Jahren die Verwaltungswissenschaft programmatisch als Bestandteil der Politikwissenschaft.[300] Scharpf erkannte die zunehmende politische Funktion der Verwaltung im Rahmen der administrativen Vermittlung politischer Herrschaft.[301]

Die Soziologie ist eine auf das „Verstehen“[302] und die „Beschreibung“ des gesellschaftlichen Zusammenlebens angelegte Wissenschaft. Das Erkenntnisobjekt ist der Mensch und das vom Menschen Geschaffene wie beispielsweise Gesellschaft, Organisationen oder Institutionen. Dabei wird der Beobachtung, Beschreibung und Deutung des menschlichen Handelns, der menschlichen Gesellschaft und dem sozialen Wandel innerhalb der Gesellschaft ein besonderer Stellenwert eingeräumt.[303] Die öffentlichen Verwaltungen, die öffentlich-rechtlichen Unternehmen und die privatrechtlichen Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung sind beispielsweise Einrichtungen des Menschen. Ein Spezialbereich der Soziologie , die Verwaltungssoziologie, befasst sich mit den menschlichen Beziehungen der Verwaltungsmitarbeiter untereinander und mit den Verwaltungskunden.[304] Ein Begründer dieses Ansatzes ist Max Weber.[305] Hinzu kommt die Organisationssoziologie, die sich in Teilbereichen mit der Erklärung, Analyse und Deutung von öffentlichen Institutionen beschäftigt. Die Soziologie ist daher eine Nachbardisziplin der Verwaltungswissenschaft.

Wörtlich übersetzt bedeutet Psychologie eine „Wissenschaft von der Seele“.[306] Damit wird die Abstammung aus der Philosophie deutlich. Obwohl sich bestimmte „Bindestrichpsychologien“ mit Tieren befassen, ist der psychologische Erkenntnisgegenstand der Mensch. Es kommt auf eine Beschreibung, Beobachtung und Deutung des (menschlichen) Verhaltens und

---

[299] Schreyer/Schwarzmeier 2000, S. 16, Punkt 16.
[300] Bogumil/Schmidt 2001, S. 103 und vgl. Scharpf 1971, S. 7 – 23.
[301] Hesse 1982, S. 14.
[302] Abels 2001, S. 76.
[303] Gukenbiehl 1998, S. 10 – 14.
[304] Steinebach 1998, S. 50 – 51, Nr. 10.
[305] Steinebach 1998, S. 50 – 51, Nr. 10.
[306] Althoff/Thielepape 2000, S. 13.

Erlebens sowie dessen Ursachen, Bedingungen und Folgen an.[307] Unter Verhalten versteht man im Gegensatz zum menschlichen Handeln die Gesamtheit aller beobachtbaren, feststellbaren oder messbaren Aktivitäten, Handlungen, körperlichen Reaktionen des lebenden Organismus.[308] Der Begriff Erleben meint dagegen eine allgemeine Bezeichnung von nicht beobachtbaren Vorgängen und Prozessen, die im Körper, dem Organismus oder dem Gehirn eines Menschen stattfinden und menschliches Handeln bedingt oder unbedingt auslösen können.[309] Die Verwaltungspsychologie untersucht, inwiefern Seelisches in der Verwaltung eine Rolle spielt.[310] Wegen der Betrachtung der Menschen als Leistungsträger und Adressaten der Verwaltungen sind „die Kontaktflächen" zwischen der Verwaltungswissenschaft und der Psychologie zahlreich.[311] Vor allem die öffentliche Personalwirtschaft greift auf psychologische Grundkenntnisse zurück.[312]

Der Verwaltungsbetriebswirt Nikolaus Steinebach fasst die Dimensionen und die Hauptziele des Verwaltungshandelns juristisch, politisch, sozial, psychologisch und ökonomisch zusammen.[313] Die juristische Dimension vertieft die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Hier geht es um die Frage, welche rechtlichen Regelungen und Steuerungsinstrumente in der Lage sind politisch vorgegeben Ziele zu erreichen.[314] Die Verwaltung als Mittel zur politischen Durchsetzung und Umsetzung kennzeichnet die politische Dimension. Von Interesse ist dabei das Zustandekommen die Durchführung und Umsetzung von Programmen.[315] Die Erfüllung gesellschaftlicher Ziele stellt die soziologische Dimension dar. Dabei spielen Gesichtspunkte wie etwa Erwartungen und Wünsche der Bürger und Bürgerinnen und der Wirtschaft gegenüber der Verwaltung eine wesentliche Rolle.[316] Die psychologische Dimension hat zum Ziel, die menschlichen Interaktionen innerhalb der Verwaltung und gegenüber der Verwaltungsumfeld zu gestalten.[317] Eine Betrachtung der Verwaltung als Wirtschaftseinheit zur Erfüllung wirtschaftlicher Ziele stellt die ökonomische Dimension dar. Zentrale Ziele sind dabei die Steigerung von Effizienz und Effektivität, damit der Handlungsspielraum der Verwaltung

---

[307] Althoff/Thielepape 2000, S. 13.
[308] Althoff/Thielepape 2000, S. 13.
[309] Althoff/Thielepape 2000, S. 14 – 15.
[310] Gößl 1990, S. 3.
[311] Luhmann 1966, S. 44.
[312] Steinebach 1998, S. 51, Nr. 11.
[313] Steinebach 1998, S. 53 und Schaubild 2.
[314] Klie/Maier/Meysen 1999, S. 16.
[315] Klie/Maier/Meysen 1999, S. 16 – 17.
[316] Klie/Maier/Meysen 1999, S. 17.
[317] Klie/Maier/Meysen 1999, S. 17.

für die genannten Dimensionen steigt.[318] Die folgende Abbildung fasst die Dimensionen und Hauptziele des Verwaltungshandelns zusammen.

Dimension / Ziele	Recht	Politik	Sozial	Psychisch	Ökonomisch
	Rechtstaat	Durchsetzung politischer Ziele	Erfüllung gesellschaftlicher Ziele	Gestaltung von Interaktion	Erfüllung wirtschaftlicher Ziele

Abb. 7: Dimensionen und Hauptziele des Verwaltungshandelns orientiert an den Nachbardisziplinen[319]

Die Interdisziplinarität der Verwaltungswissenschaft, der Rechtswissenschaft, der Wirtschaftswissenschaften, der Politikwissenschaft, der Soziologie und der Psychologie täuscht nicht über die klaren Grenzen der genannten Disziplinen hinweg. Controlling wird von diesen Wissenschaften in welcher Form auch immer unterschiedlich aufgegriffen. Die folgende Abbildung soll sowohl die Grenzen als auch die Schnittmengen der Wissenschaftsbereiche verdeutlichen.

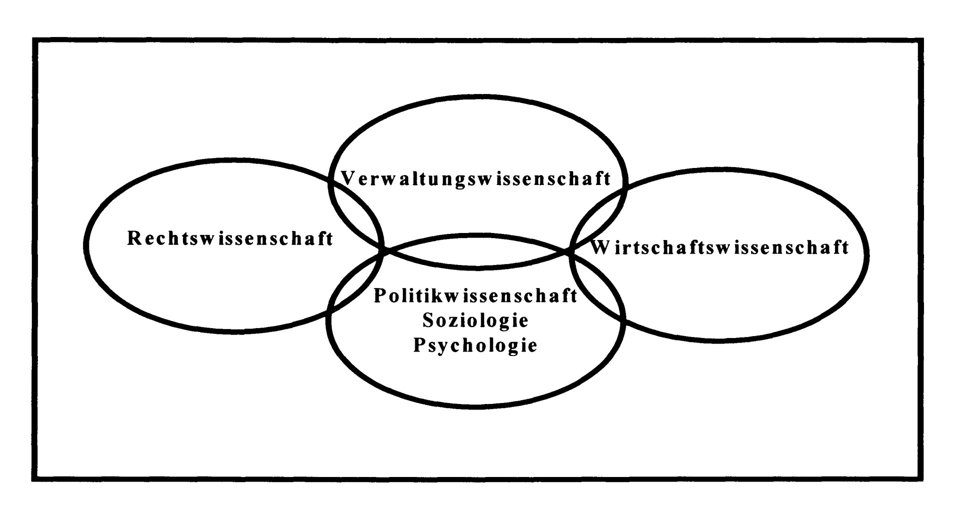


Abb. 8: Grenzen und Gemeinsamkeiten integrationsfähiger Geisteswissenschaften, eigene Darstellung

Die Abbildung 8 zeigt die verschiedenen Wissensbereiche der Rechtswissenschaft, der Wirtschaftswissenschaft, der Politikwissenschaft, der Soziologie, der Psychologie und der Verwaltungswissenschaft. Der Kreis steht als Symbol für den Lehrbereich der Wissenschaft und

[318] Klie/Maier/Meysen 1999, S. 17 – 18.

[319] Steinebach 1998, S. 53, Schaubild Nr. 2.

symbolisiert die Außengrenze der Disziplin. Klaus König beschreibt diesen Bereich als ein „field of study".[320] Die Politikwissenschaft, die Soziologie und die Psychologie sind wegen ihrer geringen Bedeutung und Einfluss auf Controlling zusammengefasst dargestellt. Die Berührungsbereiche zwischen den Kreisen stellen Schnittmengen dar. Diese Schnittmengen kennzeichnen interessante und integrationswürdige Wissensbereiche. Gleichermaßen gelten die Bereiche außerhalb der Schnittmengen als nicht integrationswürdig.

Im weiteren Verlauf der Arbeit werden nur Teilaspekte der Nachbardisziplinen in Bezug auf des Thema herausgearbeitet und analysiert. Die Abbildung 8 verdeutlicht, dass eigens die Schnittmengen zu den Nachbarwissenschaften von verwaltungswissenschaftlichem Interesse sind. Eine darüber hinausgehende Erklärung würde nicht nur den Rahmen dieser Arbeit sprengen, sondern vom Kernthema Verwaltungscontrolling ablenken. Neben der Finanzwissenschaft und der BWL sollen daher Aspekte der Verwaltungslehre, der Verwaltungssoziologie, der Verwaltungspsychologie, der Verwaltungspolitik in Abschnitt 4.5 dargestellt werden.

---

[320] König 2003, S. 269.

4. Der Controllingbegriff in Theorie und Praxis

Nach einer Darstellung des Controllingbegriffs und seiner Herkunft in Abschnitt 4.1 werden im Weiteren die Ziele, die Aufgaben, die zeitlichen Dimensionen und die Konzepte des Controllings aufgegriffen und analysiert.

4.1 Begriff und Bedeutung des Verwaltungscontrollings

Obwohl die kommunalen Verwaltungen eine „Vorreiterstellung" bei der Nutzung von Controlling eingenommen haben und bereits andere Behörden der Länder und des Bundes sich mit der Materie befassen, findet keine zureichende Beschreibung und Erklärung des Gegenstandes in der Verwaltungswissenschaft statt. Immer öfter entdeckt man verwaltungswissenschaftliche Monographien, die dieses Thema behandeln.[321] Man stellt dabei aber nicht selten fest, dass eine Übertragung des betriebswirtschaftlichen Controllings eins zu eins stattfindet. Die besonderen Anforderungen an die öffentlichen Verwaltungen, die sich aus rechtlichen Grundsätzen und aus den Zielsetzungen des Verwaltungshandelns ergeben, werden dabei nicht ausreichend berücksichtigt.[322]

Zusätzlich ist eine unbefriedigende Tendenz dahingehend festzustellen, dass wissenschaftliche Monographien Controllingbegriffe verwenden oder gar generieren, ohne dass eine ausreichende Erklärung unternommen wird.[323] Die Übertragung amerikanischer Begriffe in die deutsche BWL hat in den vergangenen Jahren zu einem sprachlichen „Wirrwarr" geführt. Zum einen findet man verschiedenartige Bezeichnungen für gleiche Sachverhalte und zum anderen wird in verschiedenen Sprachregionen – z. B. Kontinentaleuropa vs. angelsächsischer Sprachraum – unter demselben Begriff Unterschiedliches verstanden.[324] Vorreiter wie der Ökonomie-Professor Peter Hòrvath prägen beispielsweise Begriffe wie Controllership und meinen aber Controlling.[325] Einer Übertragung dieser Unzulänglichkeit in die Verwaltungswissenschaft ist daher Einhalt zu gebieten.

Dieser Zustand soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit mit dem Ziel ergänzt werden, die Implementierung von Controlling als eigenständigen Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft zu gewährleisten. Da Controlling nicht selbsterklärend ist und verschiedene und

---

[321] Volz 1998, S. 235, Nr. 2.

[322] Volz 1998, S. 235, Nr. 2.

[323] Vgl. Roso/Vormweg/Wall 2003, S. 56 ff.

[324] Roso/Vormweg/Wall 2003, S. 56.

[325] Roso/Vormweg/Wall 2003, S. 58.

vielfältige Inhalte hat, soll in den Abschnitten 4.1.1 und 4.1.2 ein umfassender theoretischer Einblick, der im weiteren Verlauf des Abschnitt 4 abgerundet wird, ermöglicht werden.

4.1.1 Entwicklung und Herkunft des Controllings

In der derzeitigen betriebswirtschaftlichen Diskussion wird Controlling als eine Entwicklung verstanden, die zu Beginn des 20. Jahrhunderts in der Ökonomie Fuß gefasst hat.[326] Etymologisch lässt sich der Begriff Controlling aber auf das lateinische „contra" für Kontrolle und „rotulus" für Rolle zurückführen, woraus das französische Wort „contreroller" entstand.[327] Seit dem 14. Jahrhundert wurden die ersten „Controller" in der Kirchenverwaltung eingesetzt. Hier waren sie zunächst zuständig für die Überprüfung von Verträgen und Urkunden, die die klerikale Administration mit dem weltlichen Rechtspersonen vereinbart und abgeschlossen hatte.[328] Später kamen Kontroll- und Inspektionsaufgaben hinzu. Seit dem 15. Jahrhundert ist Controlling im „angloamerikanischen" Sprachraum belegt.[329] Beispielsweise registrierte ein „compteroller" am englischen Königshof die ein- bzw. ausgehenden Güter.[330] Aus der Bezeichnung „conte-roullor" oder „compteroller", die sehr wahrscheinlich aus einem Übersetzungsfehler hervorging, entstand das englische Wort „controller".

Im Jahre 1778 schuf der amerikanische Kongress die erste gesetzliche Grundlage für die Einsetzung von staatlich beauftragten „Controllern" im Staatsdienst. Ihr Tätigkeitsfeld erstreckte sich von Kontrollfunktionen über die Erledigung oder Beaufsichtigung des kameralen Rechnungswesens bis hin zur Ausübung der Innenrevision in Verwaltungen.[331] Später kamen Aufgaben der staatlichen Bankenaufsicht hinzu.[332] Bis in das späte 19. Jahrhundert waren „Controller" nur in der staatlichen Administration bekannt. Das eingesetzte Personal war im Normalfall für das kameralistische Rechnungswesen, die Zahlungsanweisungen und die behördliche Innenrevision zuständig.[333]

Das Eisenbahnunternehmen „Atchinson, Topeca and Santa Fé Railway System" führte 1880 die erste nachweisliche Controllerstelle in einer privatwirtschaftlichen Unternehmung ein.[334]

---

[326] Vgl. Haase 1996, S. 293. Schierenbeck/Lister 2001, S. 14.

[327] Schierenbeck/Lister 2001, S. 14.

[328] Haase 1996, S. 293.

[329] Ossadnik 1996, S. 4.

[330] Ossadnik 1996, S. 4.

[331] Haase 1996, S. 294.

[332] Ossadnik 1996, S. 4.

[333] Haase 1996, S. 294.

[334] Jung 2003, S. 1.

Erst mit den frühen Ausprägungen des „Fordismus" und des „Taylorismus", den ersten Ansätzen zur Verwissenschaftlichung der Arbeitswelt und Organisation, verbreiteten sich Controllingstrukturen in den Wirtschaftsunternehmen. Diese Entwicklung war zunächst regional auf die „Vereinigten Staaten von Amerika" beschränkt. Aufgrund des amerikanischen Einflusses auf die deutsche Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg sind Controllingkonzepte seit 1960 in Deutschland bekannt, wenngleich vergleichbare Ansätze bereits vorher zur Anwendung gelangten.[335] Eine theoretische Erfassung oder Eingliederung in die Lehre fand an den bundesdeutschen Hochschulen erst gegen Ende der 1980er Jahre statt.

Im Laufe seiner Entwicklung löste sich das betriebliche Controlling von der reinen Kontroll- und Revisionsfunktion und übernahm im Gegenzug dazu immer mehr Steuerungs- und Führungsfunktionen. So ist es nicht verwunderlich, dass bereits in vielen Unternehmen Controlling eine Vorstandsfunktion hat. Bis in die 1990er Jahre stand Verwaltungscontrolling synonym für den Begriff der Verwaltungskontrolle. Erst mit dem Aufgreifen des betrieblichen Managements im Rahmen des „New Public Managements" und der „Neuen Steuerungsmodellen" findet allmählich eine der Betriebswirtschaft ähnliche Entwicklung sowohl in der Praxis als auch in der verwaltungswissenschaftlichen Theorie hin zu einem Führungsunterstützungsinstrument statt. Das Ergebnis dieser Arbeit wird zeigen, ob man in Zukunft von einem einheitlichen Gegenstand „Verwaltungscontrolling" sprechen kann.

4.1.2 Verwaltungswissenschaftlicher Deutungsansatz von Controlling

Der Controllingbegriff wird in der derzeitigen Debatte um die Verwaltungsreform des öffentlichen Sektors in Deutschland zunehmend aufgegriffen. Die stetig wachsende Finanznot der öffentlichen Verwaltungen macht das Ausschöpfen aller staatlichen Reserven notwendig, damit bereits erkannte Ressourcenlücken[336] geschlossen werden können. Alle Strukturen, Verfahrensabläufe und Prinzipien sind daher auf ihre Effizienz und Effektivität hin zu prüfen. Ein wesentliches Hilfsmittel dazu ist Verwaltungscontrolling.

Verwaltungscontrolling kann als ein funktionsübergreifendes Steuerungsinstrument definiert werden, das den Entscheidungs- und Steuerungsprozess sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung durch zielgerichtete Informationen und Informationsverarbeitung unterstützt und optimiert, und dabei zur wirtschaftlichen Erfüllung der Verwaltungssaufgabe beiträgt.[337]

---

335 Preißler 1999, S. 107 und Preißler 2000, S. 27.

336 Eine Ressourcenlücke entsteht dann, wenn die öffentlichen Verwaltungen über zu geringe liquide Mittel zur Auftragserfüllung verfügen. Vgl. Müller 2003, S. 128.

337 Neben den verschiedensten Definitionen bietet sich auch die Begriffsbestimmung der KGSt an. Vgl. KGSt 15/1994, S. 17 f. und Gröpl 2001, S. 239, Nr. 4/a.

Als wesentliches Definitionselement tritt zunehmend die Unterstützungs- und Informationsfunktion des Controllings gegenüber der politischen Leitung der Verwaltungen und der öffentlichen Betriebe in Erscheinung. Diese Entwicklung wird seitens der betriebswirtschaftlichen Controllingdiskussion nicht thematisiert, weswegen eine verwaltungswissenschaftliche Festlegung des Begriffes notwendig wird. Das Wort „Verwaltungscontrolling" stellt eine eigenständige Bedeutungsabgrenzung gegenüber dem Begriff des betriebswirtschaftlichen Controllings dar. Zunehmend zeigt sich Controlling als ein mehrschichtiges Führungs- und Unterstützungsinstrument, das durch den Primat der Politik gegenüber der Verwaltung und dem Verwaltungshandeln genutzt wird.[338] Man kann es als einen Dreiklang aus Führungsunterstützung, Steuerung und Verwaltungskontrolle zusammenfassen.

Der grundlegende Unterschied des Controllings zur hergebrachten Verwaltungskontrolle liegt darin, dass neben der Sammlung, Analyse, Bewertung und Darstellung von harten Faktoren ebenfalls „Softfaktoren" in die Überlegungen mit einbezogen werden. Harte Faktoren sind eindeutige Kennzahlen wie z. B. Haushaltszahlen, Finanzströme oder Stundenleistungen der Mitarbeiter. Softfaktoren sind dagegen nicht eindeutig messbare Einflüsse auf die Verwaltungsleistung, die aber gleichrangig wichtigen Einfluss auf das Verwaltungshandeln nehmen. So ist es beispielsweise schwierig, den Einfluss des Raumklimas oder der Raumfarben auf die Verwaltungsleistung zu messen. Dass hier jedoch Zusammenhänge bestehen, ist unstrittig.

Obwohl Controlling ein breitgefächertes Reforminstrument ist, sehen viele Verwaltungsexperten seinen Nutzen primär in der Erfüllung der staatlichen Kosten- und Leistungsverantwortung (KLV), wie sich originär aus dem § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ableiten lässt. Dieser Irrtum führte in der Vergangenheit dazu, dass ausschließlich betriebswirtschaftliche Controllingansätze eins zu eins auf die Anwendung in den Verwaltungen übernommen wurden. Eigene Denkansätze sowie Überlegungen anderer Fachdisziplinen wurden nicht reflektiert.

Das in der Verwaltung eigens dafür eingesetzte Personal – die Verwaltungscontroller – beschäftigt sich mit der Entwicklung, der Implementierung und der Anwendung von geeigneten Instrumenten, die eine systematische Planung und Kontrolle des Verwaltungshandelns seitens der Verwaltungsführung zulassen. Der Verwaltungscontroller tritt dabei als Lotse der Verwaltung in Erscheinung, wobei er als Vermittler und Moderator zwischen der Verwaltungsfüh-

338 Volz 1998, S. 236 f.

rung, den einzelnen Abteilungen und Fachbereichen für die Umsetzung und das Funktionieren von Controlling verantwortlich ist.[339]

Controlling ist das entscheidende Gestaltungsmittel für die Umsetzung, Beobachtung und Begleitung von Reformprozessen innerhalb der Verwaltungen und der öffentlichen Betriebe.[340] In vielen privatwirtschaftlichen Unternehmungen ist seine Anwendung seit langem obligatorisch. Neuere Erfahrungen und Erkenntnisse der Behörden zeigen erhebliche Erfolge des Controllings, sei es beim Einsparen von öffentlichen Mitteln, einem effizienteren und effektiveren Ressourceneinsatz oder der besseren Gestaltung des Verwaltungshandelns.[341]

Bisherige Verfahren und Anwendungen können oft auch als Controlling identifiziert werden, obwohl sie bisher so nicht bezeichnet worden sind. Vor allem bei der Ausübung der Verwaltungskontrolle kommen im Controlling verwandte Verfahren zum Einsatz.

4.2 Controllingziele aus Sicht der Verwaltungswissenschaft

Dieser Abschnitt dient in erster Linie dazu, einen allgemeinen Überblick über die Zielsetzungen des Verwaltungscontrollings zu vermitteln. Vor allem betriebswirtschaftliche Zielsysteme ergänzen dabei die am Gemeinwohl orientierten Ansätze der Verwaltungswissenschaft. Der Aufbau von Controllingstrukturen verursacht Anstrengungen im Bereich der Organisationsplanung und der Personalplanung, wodurch Innovationskosten entstehen. Eine Kosten-Nutzen-Überlegung stellt dabei die Frage: Was kann und soll Controlling leisten, damit der Aufwand der Umsetzungsmaßnahmen im Sinne der wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungsführung gerechtfertigt werden kann? Für den Aufbau und die Gestaltung des Controllings ist die kreative Formulierung von Zielen notwendig, wobei die Controllingziele der öffentlichen Verwaltungen sehr facettenreich sind und daher globale und interdisziplinäre Denkansätze erfordern. Sie reichen von primär ökonomischen bis hin zu an einer Verwaltungsrevision ausgerichteten Zielen der Verwaltungskontrolle.

Grundsätzlich gilt, dass die Festlegung von Controllingzielen eine Führungsaufgabe der obersten Führungshierarchie ist. Bevor man dazu übergeht, im unterstellten Bereich Controllingstrukturen zu entwickeln, sind eindeutige Controllingregeln zu definieren. Controlling

339 Volz 1998, S. 235.

340 KGSt 15/1994, S. 3.

341 Vgl. Hill/Klages 1996, Vorwort.

kann nur funktionieren, wenn es sich an klaren Zielvorgaben, verbindlichen und erreichbaren Zielsetzungen und eindeutigen Zielformulierungen orientieren kann.[342]

Vorrangiges Ziel ist die Gestaltung und Umsetzung des Führungswillens. Synonyme dafür sind u. a. Intention, Wollen, Wunsch, Plan, Vorsatz, Bestreben, Trachten oder Absicht der Organisationsführung.[343] Die strukturelle Gesamtheit der zu formulierenden Ziele nennt man ein Zielsystem.[344] Erst nach der Festlegung solcher Systeme können in weiteren Schritten auf den Einzelfall bezogene Absichten und Strategien entwickelt werden. Aufgrund der verschiedenen Auswirkungen der Zielsetzungen untereinander ist auf die Beziehung[345] der Einzelziele zu achten. Vor allem sollten konkurrierende Zielvorstellungen innerhalb des Führungsprozesses vermieden werden. Ist dies nicht möglich, so gilt es Zielhierarchien[346] festzulegen. Das heißt, dass Oberzielen klar zuzuordnende Mittel- und Unterziele gegenüberstehen.[347] Dies fordert von der Verwaltungs- bzw. Unternehmensführung die Klarstellung von Prioritäten. Eine Zielfestlegung erfordert eine Beschreibung des Zielinhaltes, des Zielausmaßes, eine Vorstellung darüber, wann, wie das Ziel erreicht sein soll und über den Zielbereich.[348]

Grundsätzlich sind Leistungswirkungsziele, Leistungserbringungsziele, Potenzialziele, Ressourcenziele, Verhaltensziele, Projektziele und formale Ziele zu unterscheiden.[349] Die Leistungswirkungsziele spiegeln die gesetzten oder zu erwartenden qualitativen und quantitativen Auswirkungen wider, die die zu erbringenden Leistungen hervorheben sollen.[350] Das heißt, dass mit einem vorgegebenen Produktionsniveau ein möglichst hoher Output im Sinne des „Mini-Max-Prinzips" erreicht werden soll. Das vergleichbare Leistungserbringungsprinzip gibt als Zielsetzung eine zu realisierende Leistungserbringung vor. Dabei kommt es neben einem möglichst effizienten Mittel- oder Ressourceneinsatz auf die Ergebnisorientierung an. Die Formulierung von Potenzialzielen zielt darauf ab, Fähigkeiten einer Organisation zu entwickeln oder bereits vorhandene freizulegen.

Die Aufstellung von Ressourcenzielen dient einer mittel- und langfristig optimalen Ressourcensteuerung innerhalb einer Organisation. Verwaltungshandeln kann somit durch eine geei-

---

342 Preißler 2000, S. 26 und Gerstlberger/Grimmer/Wind 1999, S. 79.
343 Wewer 2001, S. 247.
344 Vgl. Jung 2002, S. 33.
345 Vgl. Schulte 1996, S. 855.
346 Vgl. Jung 2002, S. 33, Abb. 19 und Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2001, S. 12 – 13.
347 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2001, S. 13.
348 Preißler 1999, S. 109.
349 Steinmüller 2000, S. 222 und Wewer 2001, S. 248.
350 Steinmüller 2000, S. 222.

gnete Organisation, die Bereitstellung von Finanzmitteln für einen angemessenen Ressourcenverbrauch, durch anhaltende Problemerkennung und Problemlösungsstrategien, eine Steigerung des Verwaltungsoutcomes, durch immer währende Innovation, das heißt, durch kontinuierliche Verbesserung und Investitionen optimiert werden.[351]

Besonders die Investitions- und Infrastrukturprojekte der öffentlichen Verwaltungen sind kostenintensiv. Durch die Vereinbarung von Projektzielen können hier im Rahmen von Projektarbeit kostengünstigere Steuerungsmechanismen gefunden werden, wodurch die Projektplanung erfolgreicher werden kann.[352]

Der Aufbau von externen Verwaltungsbeziehungen zu Bürgern und der Wirtschaft erfordert ein korrektes, den Bedarfsträger zufrieden stellendes Verhalten der öffentlich Bediensteten. Auch intern nehmen Anforderungen im Rahmen der Motivation von Personal zu, so dass die Aufstellung von internen als auch externen Verhaltenszielen notwendig ist.[353] Die formale Festlegung von Zielgrößen dient primär der Kontrolle von Organisationsprozessen. Dabei ist ein Abgleich der Input- und der Outputgrößen wichtig.

Aus den dargestellten Zielsetzungen lassen sich diese spezifischen Controllingziele ableiten:[354]

- Effektivitätsziele,
- Effizienzziele,
- Outcomeziele,
- Auslastungsziele,
- rechtliche Zielsetzungen.
- Marktanteilsziele,
- gemeinwohlorientierte Ziele,
- Liquiditätsziele,
- Imageziele und

Stehen Effektivitätskriterien bei der Zielsetzung an erster Stelle, dann kommt es auf die Formulierung von planerischen Entwicklungszielen an, wobei die Ziele mit den Ergebnissen nach der Leistungserbringung weitestgehend übereinstimmen sollten.[355] Die Frage der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Handelns wird hierbei nicht in den Vordergrund gestellt.

Im Sinne der sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungs- bzw. Unternehmensführung kommt es entscheidend darauf an, Effizienzziele zu setzen und zu erreichen. Die privatrechtlichen Unternehmen stellen sich dabei im Sinne der wertmäßigen Input und Outputbeziehung die Frage: „Tun wir die richtigen Dinge richtig?“. Die Behörden und die öffentlich-rechtli-

351 Wewer 2001, S. 248.
352 Wewer 2001, S. 248.
353 Wewer 2001, S. 248.
354 Vgl. Steinmüller 2000, S. 222 und Braun/Bozem 1990, S. 14.
355 Nullmeier 2001, S. 358.

chen Unternehmen orientieren sich dagegen an formal festgelegten Effizienzgrundsätzen der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit (vgl. § 7 BHO) des öffentlichen Handelns. Schließlich verlangt das Rechtsstaatprinzip des Art. 20 III GG eine Bindung des Verwaltungshandelns an Recht und Gesetz.[356] Damit ein unnötiger Mittelverbrauch vermieden wird ist gemäß § 6 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) i. V. m. § 7 BHO bei der Aufstellung von öffentlichen Haushaltsplänen darauf zu achten, dass die Prinzipien der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden.[357] Entscheidend ist also die Zielmitteldimension.[358]

Weil Effizienz- und Effektivitätsziele nicht immer optimal und im Einklang erreicht werden können, stellt sich die Frage nach einer Zielsetzung, die beide Forderungen vereinigt. Im Rahmen der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen sollte auf Effizienz ein hoher Wert gelegt werden, wogegen der Ergebnisorientierung geringere Priorität beigemessen wird. Hierdurch wird aber das Phänomen des „Kaputtsparens“ ausgelöst. Darunter versteht man, dass Verwaltungen beim Einsparen von Geldern auf notwendige Investitionen verzichten, wodurch der Aufbau einer Organisation beeinträchtigt wird und die Leistungserbringung somit in der Gegenwart und in der Zukunft gefährdet ist. Wichtig ist also auf die Formulierung von „Outcomezielen“. Der „Outcomebegriff“ fasst Effizienz- und Effektivitätsziele so zusammen, dass sowohl eine quantitative als auch eine qualitative Aussage der Leistungserbringung möglich ist.[359] Priorität hat dann eine Betrachtung der Wirkungen des Handelns unter der Berücksichtigung eines möglichst effektiven und effizienten Mitteleinsatzes. Die Frage lautet also, mit welchen Mitteln und Maßnahmen eine bestmögliche Verwaltungsleistung entsteht. Heutzutage ist eine Messung des Verwaltungsoutcomes aufgrund der modernen EDV-Anlagen möglich.

Die Liquidität sichert die Gestaltungsfähigkeit der Unternehmen[360] und der Verwaltungen. Ohne liquide Mittel sind Investitionen in den Produktionsprozess oder für die Ausdehnung des Kerngeschäftes/Auftrages unmöglich. Darüber hinaus sind die zwingend fälligen Zahlungsverpflichtungen wie beispielsweise die Löhne und Gehälter zu erfüllen.[361] Eine zu dünne Kapitaldecke führt kurz- oder mittelfristig zur Handlungsunfähigkeit einer Organisation. Für die öffentlichen Aufgabenträger bedeutet dies, dass der an die Verwaltung gestellte hoheitliche Auftrag nicht erfüllt werden kann, wodurch die Kundenzufriedenheit beeinträchtigt wird.

---

356 Nullmeier 2001, S. 357.

357 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG).

358 Nullmeier 2001, S. 357.

359 Hill 2000, S. 2 f.

360 Lohneiß 2002.

361 Jung 2002, S. 689.

Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer Ressourcenlücke.[362] Eine Studie zeigt, dass das Rating[363] einer Unternehmung in positiver Relation zur Eigenkapitaldecke steht. Viele deutsche Unternehmen setzen deshalb auf eine hohe Liquidität, damit langfristig auch in schwierigen Marktsituationen der Zugriff auf Fremdkapital der Banken, anderer Gläubiger oder Investoren vermieden werden kann.[364] Diese Kapitaldeckung wirkt sich aufgrund der Verzinsung für jede Organisation nachteilig aus.

Speziell bei den öffentlichen Arbeitgebern ist eine umfassende Auslastung des Produktionsfaktors Arbeit wichtig. Wegen der besonderen Beschäftigungsverhältnisse, die sich aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und den Vereinbarungen des Bundesangestelltentarif (BAT) ableiten lassen, kann der öffentliche Personalkörper einer Verwaltung nicht kurzfristig durch Stellenkürzungen an eine Phase der geringeren Leistungsabfrage seitens der Bedarfsträger angepasst werden.

Ob hoheitlich oder privatwirtschaftlich tätig, ist jede Organisation bestrebt, ein gutes „Image" zu entwickeln. Unter „Image" soll dabei sowohl das Ansehen nach außen gegenüber den Bedarfsträgern oder Kunden als auch nach innen gegenüber dem eigenen Personal verstanden werden. Die Optimierung dieser Beziehungsgeflechte kann als Imageziel interpretiert werden.

Für die öffentlichen Beteiligungen an privatwirtschaftlichen Unternehmungen oder für die öffentlich-rechtlichen Unternehmen ist die Betrachtung des Marktanteils von besonderer Bedeutung. Betriebe zielen darauf ab, hohe Marktanteile zu erhalten,[365] damit der Absatz der eigenen Produkte sichergestellt ist. Für die öffentlich-rechtlichen Unternehmen ist die Betrachtung des eigenen Anteils am Marktgeschehen ebenfalls notwendig. Einerseits kann durch einen zu hohen Prozentsatz das Marktgeschehen negativ beeinflusst werden, weil private Anbieter wegen des hoheitlichen Engagements verdrängt werden. Ein zu niedriger Anteil kann im Gegensatz dazu auch nicht im Sinne der Verwaltungsführung liegen, da eine Minderversorgung der Bedarfsträger möglich wird.

Unter dem Begriff der Gemeinwohlorientierung versteht man die Zielausrichtung der Politik, dass sämtliches staatliches Handeln dem Nutzen und dem Wohlstand der Allgemeinheit bei-

---

[362] Vgl. Müller 2003, S. 14.

[363] Unter einem Rating versteht man eine anhand eines festgelegten Indexes durchgeführte Feststellung der Kreditwürdigkeit einer Unternehmung, einer Verwaltung oder eines Staates. Ein negatives Rating verursacht höhere, zinsbedingte Kapitalkosten. Für ein Staatswesen zeigt es höhere Länderrisiken an. So hat beispielsweise Afghanistan derzeit höhere Schwierigkeiten, sich auf dem Geldmarkt zu versorgen, als Deutschland. Vgl. Hanold/Schüler 1996, S. 397 – 400, Hake 1996, S. 485 – 488 und Schulte 1996, S. 645.

[364] Lohneiß 2002.

[365] Ein Marktanteil stellt das Absatzpotenzial einer Unternehmung in Relation zur Größe des Gesamtabsatzpotenzials auf einem Absatzmarkt dar. Vgl. Jung 2002, S. 537, Abb. 4.

zutragen hat.[366] Im Grunde genommen ist das der zentrale Auftrag der Verwaltung.[367] Das bedeutet, dass das Verwaltungshandeln nicht nur dem behördlichen Eigennutz zugute kommt, sondern sich vorrangig an den Interessen der Bürger, der Wirtschaft und der Umwelt orientiert. Diese Zielsetzung des Verwaltungscontrollings unterscheidet sich grundlegend von den ökonomischen Vorstellungen der Betriebswirtschaft. Der Gemeinwohlbegriff definiert seine Zielgruppe nur ungenau und ist daher in seiner Anwendung schwammig. Klassisch betrachtet man die Interessen der Bürgerinnen und Bürger. In der modernen Debatte ordnet man dem Gemeinwohlbegriff auch eine Orientierung auf die Interessen der Wirtschaft und des Umweltschutzes zu.

Die rechtliche Zielausrichtung schreibt der Art. 20 III GG vor. Die Bindung der Verwaltungen und der öffentlichen Betriebe an die verfassungsmäßige Ordnung ist bei der Entwicklung und dem Vorantragen von Zielen in vollem Umfang zu berücksichtigen. Für die privatwirtschaftlichen Betriebe kommt ebenfalls nur ein Geschäftsgebaren im Rahmen der Gesetze in Frage. Wesentliche Grundlagen sind hier das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB), das Handelsgesetzbuch (HGB) und weitere spezifische Gesetze des privaten Rechts.

4.3 Funktionen und Aufgaben des Verwaltungscontrollings

Der sachliche Gegenstand der Controllingaufgaben und -funktionen werden in diesem Abschnitt zusammengefasst, da beide Begriffe Tätigkeiten beinhalten oder beschreiben, die seitens der Verwaltungs- bzw. Unternehmensführung dem Controlling zugeordnet werden. Die bestehenden Unterschiede werden in diesem Abschnitt dargestellt.

Eine Controllingfunktion beschreibt die allgemeinen und zentralen Tätigkeiten des Controllings innerhalb einer Organisation.[368] Es können diese vier Funktionen unterschieden werden:[369]

- die Ermittlungs- und Dokumentationsfunktion,
- die Planungs-, Prognose- und Beratungsfunktion,
- die Vorgabe- und Steuerungsfunktion und
- die Kontrollfunktion.

Die Ermittlungs- und Dokumentationsfunktion klärt im Vorfeld weiterer Überlegungen bereits die Frage, was wie ermittelt und dokumentiert werden soll. Die Festlegung von geeigne-

---

[366] Vgl. Eichhorn 2003, S. 415.

[367] Vgl. Braun/Bozem 1990, S. 14 – 15 und Abb. 3.

[368] Preißler 2000, S. 26.

[369] Preißler 2000, S. 31 und Schierenbeck/Lister 2001, S. 8 – 9.

ten Kennzahlen und Messgrößen, die im Rahmen von Datenerhebungen innerhalb einer Organisation gesammelt werden können, ist dazu erforderlich und setzt den Aufbau eines geeigneten und zuverlässigen Berichtswesens voraus (Ziffer C/2.1). Die Dokumentation der Ergebnisse stellt die Datenauswertung dar.

Die Planungs-, Prognose- und Beratungsfunktion baut auf der Datenerhebung und deren Auswertung auf. Das gesammelte Material lässt einen Eindruck auf die kommenden Planperioden zu. Eine richtige Deutung von Daten aus der Vergangenheit ist dabei genauso entscheidend wie die Gewinnung von Handlungsstrategien für die Zukunft. Diese Prognosefähigkeit des Controllings ermöglicht dann eine Beratung der Organisationsführung.

Initiieren und steuern kann nur der, der Abweichungen von einem festgelegten Planziel feststellen kann. Deshalb sind die vorangegangenen Funktionsschritte notwendig, um die Vorgabe- und Steuerungsfunktion zu erfüllen. Durchlaufende Berichterstattung, Auswertung und Abweichungsanalyse können dann Steuerungsprobleme innerhalb und während der Leistungsentstehung erkannt werden. Diese Funktion orientiert sich zeitlich stark an der Gegenwart.

Die Kontrollfunktion dient primär einer Kontrolle des vergangenen Geschehens. Neben der Überprüfung der formalen Richtigkeit als klassische Innenrevision einer Organisation, richtet sich diese Funktion auch auf die Identifizierung von Planabweichungen. Darüber hinaus beinhaltet sie Erfolgskontrollen, Resultatskontrollen bei der Produktfertigstellung und eine Ursachenforschung für Abweichungen oder Erfolge.

Im Gegensatz zur Funktion ist der Aufgabenbegriff spezifischen Tätigkeitsfeldern zuzuordnen. Controllingaufgaben werden demnach bestimmten Organisationsbereichen und Mitarbeitern zugeordnet. Zum einen können Controllingaufgaben organisatorisch allen Organisationsbereichen beigeordnet werden. Zum anderen ist eine Zuweisung der Aufgaben an spezifisch eingesetztes Personal, die Controller, sinnvoll und erforderlich. Die Organisation des Controllings ist also lageabhängig und wird sowohl von endogenen als auch von exogenen Variablen bestimmt.

Das mit der Durchführung des Controllings beauftragte Personal übernimmt konkrete Aufgaben der Planung, der Berichterstellung und -interpretation, der Bewertung von Sachverhalten und die Beratung der Führung, das Rechnungswesen, das Anfertigen von Berichten an staatliche Stellen, die Vermögenssicherung sowie volkswirtschaftliche Analysen.[370] Die Planung

---

[370] Vgl. Preißler 2000, S. 29, Abbildung Controllership.

stellt eine Steuerungs- und Koordinierungsaufgabe[371] für Projekte und Vorhaben, die in der Gegenwart geplant und in der Zukunft zu realisieren sind. Im Rahmen des Projektmanagements werden hauptsächlich Entwicklungs-, Gewinn-, Produktplanungen und Prognosen erstellt. Die Steuerungsleistung kommt dann hinzu, wenn der Controller Planabweichungen feststellen muss.[372] Der Koordinationsbegriff umschreibt die Tätigkeit, die Projektbeteiligten, den Ressourceneinsatz und die liquiden Projektmittel so einzusetzen, dass der Projekterfolg erreicht werden kann.[373]

Das Berichtswesen dient der Organisationsführung als Mittel der Informationsversorgung[374] und schafft somit einen Informationsabgleich mit der Informationsentstehung und -verwendung.[375] Dabei ist der Prozess der Informationsversorgung in das Sammeln und Bewerten von Informationen zu untergliedern. Die wesentliche Leistung des Controllingpersonals liegt darin, ein schlankes, entscheidungs- und aktionsauslösendes Berichtswesen zu entwickeln.[376] Um die Einheitlichkeit und Genauigkeit von Berichten zu gewährleisten, ist neben den Berichtsinhalten, die Berichtwiederholung und der Aufbau und das Abfassen von Berichten festzulegen. Die Berichtsinhalte sind z. B. der finanzielle Status, die kurzfristige und mittelfristige Liquiditätsentwicklung und die Kosten- und Nutzenrechnung zur Darstellung der organisationellen Wirtschaftlichkeit.[377] Die Erstellung und richtige Interpretation der Controllingberichte dienen dem Verwaltungs- oder Unternehmensvorstand als eine zuverlässige Informationsquelle über die Kassenlage, die Produktionslage, die Personallage, die Kostensituation etc. Darüber hinaus können Berichte für alle Ebenen des Verwaltungs- und Unternehmensmanagements von Nutzen sein. Werden Schwachstellen innerhalb der einzelnen Fachbereiche oder Abteilungen entdeckt, so können diese in Berichtsform an die zuständigen Manager weitergemeldet werden. Diese Informationsumkehrung dient dazu, dass Mängel dezentral innerhalb der mittleren und unteren Hierarchieebenen erkannt und abgestellt werden können.

Unter dem Stichwort „Advising" oder „Consulting" können die Controllingaufgaben im Bereich der internen Organisationsberatung zusammengefasst werden. Auch die Beratungsfunktion des Controllings lebt davon, dass es inhaltlich angepasst und weiterentwickelt wird. Insbesondere bei den öffentlichen Verwaltungen tritt dieser Aspekt zunehmend in den Vordergrund. Controlling dient hierbei als Beratungsinstrument der Verwaltungsführung gegenüber

---

371 Vgl. Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 119 f.

372 Preißler 2000, S. 29.

373 Fiedler 2001, S. 5.

374 Mundhenke 2001, S. 80 f.

375 Brecht 2001, S. 27 – 29.

376 Mundhenke 2001, S. 80.

377 Struwe 1995, S. 31 f.

der Politik. Es hilft dieses Verhältnis zu optimieren. Controlling ist daher kein starrer Wissens- und Anwendungsbereich.

Das Rechnungswesen ist eine klassische Controllingaufgabe. Im Allgemeinen bedeutet Rechnungswesen die Erfassung, Verarbeitung, Speicherung und Abgabe von Informationen über Geld- und Leistungsgrößen innerhalb einer Verwaltung, eines öffentlich-rechtlichen oder eines privatwirtschaftlichen Unternehmens.[378] Zu unterscheiden sind das externe und interne Rechnungswesen. Die pagatorische (externe) Buchführung stellt die gesetzlich vorgeschriebene Buchführungspflicht dar, wie sie sich für Unternehmen aus dem Handelsgesetzbuch (HGB)[379] und für die Verwaltungen und die öffentlich-rechtliche Betriebe aus dem Grundgesetz und den einschlägigen Haushaltsvorschriften, so z. B. dem HGrG, der BHO und den Haushaltsordnungen der Länder, ergeben. Die Verwaltungen wenden die klassische Kameralistik[380] an, wenngleich in vielen Gemeindeverfassungen der Länder – z. B. Nordrhein-Westfalen – die Anwendung der kaufmännischen Rechnungslegung, das „doppische Verfahren", als Parallel-Prinzip vorgeschrieben ist. Für die privatwirtschaftlichen Unternehmen ist dieses Buchführungskonzept Grundlage für die Steuererhebungen der staatlichen Finanzbehörden. Für die öffentlich-rechtlichen Verwaltungsträger dient sie als Nachweis für die rechtmäßige Mittelverwendung. Darüber hinaus ist sie die Grundlage für eine sparsame und wirtschaftliche Mittelzuweisung. Das interne Rechnungswesen der gewinnwirtschaftlichen Unternehmen zielt zum einem darauf ab, Verluste und Gewinne zu erfassen[381] und zum anderen Kosten oder Teilkosten darzustellen.

Die Abgabe von Berichten an staatliche Stellen steht vor allem bei betrieblich organisierten Unternehmen im Vordergrund. Hierdurch kommen die Betriebe ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Staat nach. So wie beim externen Rechnungswesen kommt auch in anderen Bereichen, wie beispielsweise dem Umweltschutz oder dem energetischen Ressourcenverbrauch, eine Rechenschaft gegenüber den Verwaltungen in Frage. Näheres regeln dabei Gesetze oder Verordnungen. Die öffentlichen Verwaltungsträger kommen dieser Berichtspflicht untereinander oder innerhalb der entsprechenden Hierarchien ebenfalls nach. Beispielsweise sind die Einsatzstatistiken der Polizeien oder die Kriminalstatistik eine Einsatzbilanz, die die

---

378 Jung 2002, S. 985.

379 Jung 2002, S. 988 – 989.

380 Die Verwaltungskameralistik ist ein Rechnugs- und Buchungsverfahren, das in den staatlichen Behörden zur Anwendung gelangt und mittels einfacher Kontenbuchung ein Soll an Verwaltungsmitteln vorgibt und demgegenüber die Ist-Ausgaben und Einnahmen bucht. Dabei gibt ein Budget die maximale Höchstgrenze an Verwaltungsausgaben vor. Eichstädt/Oberstädt 1998, S. 11.

381 Deyhle 1997, S. 53 – 55.

Polizeiinspektionen und Direktionen eines Landes an das zuständige Innenministerium weiterzuleiten haben.

Die Vermögenssicherung nimmt als Aufgabe innerhalb der privatrechtlichen Unternehmen im Rahmen des „value controllings“[382] einen hohen Stellenwert ein. Sowohl die Liquidität als auch die übrigen Vermögensbestände, wie Immobilien, Aktienbestände, Devisenkonten oder Edelmetallreserven fallen darunter. Aber auch die Verwaltungen und die öffentlich-rechtlichen Betriebe sind dazu angehalten, die eigenen Vermögensbestände zu sichern, wenngleich eine genaue Vermögensbestimmung oft nur unzureichend im Schätzverfahren möglich ist. Der kommunale Haushalt gliedert sich deshalb in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt. Ältere Großgeräte der Bundeswehr, der Polizeien oder beispielsweise des Bundesgrenzschutzes mögen zwar zur Ausübung des dienstlichen Zwecks geeignet sein. Würden sie auf einem regulären Tauschmarkt angeboten, könnte in Teilbereichen kein hoher Wert erzielt werden. Zur Vermögenserhaltung gehört auch die Klärung der Instandhaltungskosten des Vermögens. Sind diese höher, als der Vermögensbestand an sich, dann ist an eine Aussonderung zu denken. Rechtliche Beschränkungen bestehen vor allem für Verwaltungen, die Grundstücke oder Rechte an Grundstücken veräußern wollen. Hier ist gemäß § 64 Bundeshaushaltsordnung (BHO) die Zustimmung bei der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde einzuholen.[383]

Eine Beobachtung der volkswirtschaftlichen Lage ist aus Sicht der Verwaltungen und der Unternehmen notwendig. Makroökonomische Einflüsse haben einen erheblichen Einfluss auf die Absatzchancen eines Betriebes. Darüber hinaus kann die Ressourcenzufuhr, beispielsweise bei energiestarker Produktion oder der Verarbeitung von Rohstoffen, die das eigene Land nicht liefern kann, einen erheblichen externen Einfluss auf das Unternehmen oder eine Verwaltung nehmen. Besonderes Augenmerk wird dabei auf den Erdöl- und Weltstahlpreis gelegt. Nichtsdestotrotz sind diese Analysen auch wichtig für die öffentlichen Verwaltungen, wenngleich sie nicht im Vordergrund der Betrachtung stehen.

Die genannten Controllingaufgaben sind in ihrer Formulierung allgemein und abstrakt. Daher konnte bei der bisherigen Analyse ein hoher Transformationsgrad aus der BWL in die Verwaltungswissenschaft verzeichnet werden. Die Verwaltungen und öffentlich-rechtlichen Betriebe stellen aber weiterführenden Anforderungen an ein Controlling. Eine Formulierung von

---

[382] Vgl. Schierenbeck/Lister 2001, S. 2 ff.

[383] Bundeshaushaltsordnung (BHO).

verwaltungsspezifischen Aufgaben ist daher notwendig. Volker Volz nennt diese spezifischen Aufgaben:[384]

- die Unterstützungsaufgabe der Politik und der Verwaltungsleitung bei der Politikformulierung und Umsetzung,
- die Herstellung von Zieltransparenz des Verwaltungsgeschehens gegenüber den Verwaltungsmitarbeitern, damit diese den Führungsprozess nachvollziehen können und somit die Ziele im Verwaltungsbetrieb besser tragen,
- die Gegenüberstellung von tatsächlicher Verwaltungsleistung zum Ressourceneinsatz,
- die Durchführung von Sonderermittlungen, das heißt der Vergleich von Behörden, die Ermittlung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei spezifischen Projekten, das Vorgehen gegen Korruption und Ähnliches,
- der Aufbau eines auf den einzelnen Verwaltungsbetrieb zugeschnittenen Kennzahlensystems, das aber von anderen Behörden nachvollzogen werden kann. Damit wird dem hierarchischen Aufbau von Ober-, Mittel- und Unterbehörden Rechnung getragen,
- die Erstellung von Berichten für die Politik und die Verwaltungsführung,
- die externe und interne Beobachtung und Aufzeichnung von Entwicklungen und Trends, die Einfluss auf den Verwaltungsbetrieb in der Zukunft nehmen können.

Diese allgemeinen, auf die Verwaltungen und öffentlich-rechtlichen Betriebe zugeschnittenen Controllingaufgaben können durch Controllingkonzeptionen und die Entwicklung von Controllinginstrumenten konkretisiert werden.

4.4 Operatives und strategisches Verwaltungscontrolling

Neben Raum ist Zeit die wesentliche Dimension des menschlichen Handelns. Daher soll der zeitliche Einfluss auf das Organisationshandeln in Abschnitt 4.4 dargestellt werden. Zu unterscheiden sind das operative und das strategische Controlling[385]. Die strategische Dimension des Verwaltungscontrollings befasst sich mit der mittel- bis langfristigen Potenzialsicherung für die Erfüllung des hoheitlichen Auftrages. Das operative Handeln orientiert sich dagegen an der Bewältigung der Gegenwart.

4.4.1 Operatives Verwaltungscontrolling

Das Operative Controlling „[...] bezieht sich auf das Tagesgeschäft der Organisationseinheiten (z. B. Fachbereiche, Ämter).“[386] Es ist das klassische Controlling,[387] das nach wie vor am

---

384 Volz 1998, S. 236.

385 Vgl. dazu den strategischen und operativen Managementbegriff aus Abschnitt 1.1.2.

386 Volz 1998, S. 236.

387 Hòrvath 2002, S. 254.

weitesten verbreitet (im Gegensatz zum strategischen Controlling) ist. Es kommt auf einen speziellen Detailbezug an,[388] wobei kurzfristige Zukunftsbetrachtungen in die nächste Planperiode notwendig sind. Hinzu tritt die Notwendigkeit, vergangene Haushaltsjahre kassenmäßig abzuschließen. Zeitlich hat sich deshalb ein umfassendes operatives Controlling an drei Haushaltsperioden zu orientieren: dem abgelaufenen, dem gegenwärtigen und dem kommenden Haushaltsjahr. Die folgende Abbildung fasst die zeitliche Trias des operativen Controllings zusammen.

Zeit	Periode	Steuerung
Vergangenheit	Haushaltsjahr 2003	Kassenabschluss
Gegenwart	Haushaltsjahr 2004	Planung/Kontrolle
Zukunft	Haushaltsjahr 2005	Planung/Vision

Abb. 9: Die zeitliche Perspektive des operativen Verwaltungscontrollings, eigene Darstellung

Operatives Controlling versorgt die Organisationsführung mit kurzfristigen, detaillierten und zuverlässigen Informationen.[389] Diese Entscheidungsgrundlage eliminiert einen wesentlichen Teil von unbekannten Risikofaktoren und ist deshalb eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente der Verwaltungsführung.

Das operative Geschäft des Verwaltungscontrollers sind Planungen und Durchführungskontrollen für die Steuerung des gegenwärtigen Verwaltungsablaufs. Darunter ist die Aufstellung von Grenz- und Schwellenwerten in Rahmen von Einzelplänen zu verstehen. Diese Werte sind in Zahlen umgesetzte Organisationsziele, die den übrigen Verwaltungseinheiten als Planungsgröße dienen sollen. Der Planung schließt sich eine Durchführungskontrolle an. Erfolge und Misserfolge werden in diesem Zusammenhang ermittelt. Eine Erfolgsanalyse soll diese Feststellung in einen Kontext stellen, so dass Rückschlüsse auf künftiges Handeln möglich ist. Zukunftsorientiert ist es erforderlich, für die nächste Planperiode Ideen und Ziele zu formulieren. Diese schlagen sich dann primär im Rahmen der Budgetsteuerung nieder. Deshalb gliedert sich der Abschnitt 4.4.1 in die Darstellung der Funktionen und Ziele des operativen Controllings (Ziffer 4.4.1.1) und in operative Planung (Ziffer 4.4.1.2).

4.4.1.1 Funktionen und Ziele des operativen Controllings

Das operative Controlling verfügt über vier verschiedene Funktionen. Zu unterscheiden sind die Planungs-, Kontroll-, Informations- und Steuerungsfunktion. Die operative Planung hat die Zielsetzung, die gegenwärtige Leistungserstellung und die dafür notwendigen Kapazitäten

---

[388] Vgl. Brecht 2001, S. 200.

[389] Nau/Wallner 1999, S. 181.

sicherzustellen. Die verschiedenen Maßnahmen des Verwaltungsprozesses sind dabei möglichst genau zu planen. Da aber eine Formulierung der Sach- und Formalziele bis in das kleinste Detail nicht möglich ist, kommt es auf eine Schwerpunktfestlegung an. Entstehen Probleme bei der Planung und Umsetzung von Investitionsprojekten in Form von Kosten, sind Schwerpunkte und Prioritäten festzulegen.

Der Planungsbegriff umfasst mehrere Zwischenschritte. Zunächst ist eine Zielbildung notwendig.[390] Politische Vorgaben sowie organisationsbedingte Notwendigkeiten sind als Ziele zu formulieren. Daran schließt sich die Umweltanalyse an, die sowohl die Probleme als auch die Chancen für die Zielumsetzung aufzeigen soll. Die Suche nach geeigneten Mitteln, Möglichkeiten und Verfahren fasst die Ziele und die Umweltanalyse in Form von Handlungsmustern und Strategien zusammen. Nicht zwingend, aber sinnvoll ist die Ausschau nach Handlungsalternativen. Dadurch wird die Steuerungsfähigkeit der Organisation bei Auftreten von unvorhersehbaren Umwelteinflüssen verbessert. Eine Kosten- und Umsetzungsprognose soll die Strategien auf ihre Umsetzbarkeit hin untersuchen, welche mit einer Bewertung abgeschlossen wird. Der Verwaltungsführung werden dann Vorschläge zur operativen Entscheidung vorgelegt.

Die operative Kontrolle ist eine vielseitige Controllingaufgabe. Sie umfasst dass Messen und das Beurteilen von Zahlen zur Einwirkung und Rückkopplung auf andere Verwaltungsteile. Dazu ist die Formulierung von Entscheidungsmaßstäben und Entscheidungsregeln erforderlich. Schließlich ist es wichtig zu wissen, wann man und wie man handeln bzw. reagieren soll. Die Vergleiche von Soll- und Ist-Werten soll Planungs- und Durchführungsfehler kenntlich machen. Darüber hinaus kommt es auf eine Beobachtung von externen Zuständen an, die die einzelnen Verwaltungsteile nicht entdecken können und nicht zu vertreten haben. Oft leisten alle Teile gute Arbeit und wundern sich bei der Präsentation der Ergebnisse über negative Abweichungen. Dies kann oft an externen Faktoren liegen. Die Kontrollergebnisse führen wiederum zu Maßnahmen, die einerseits die Planung und andererseits die Informationsfunktion betreffen.

Das Berichtswesen zielt auf die Steuerung der Informationsgewinnung und Informationsweitergabe ab. Informationen müssen mit einem möglichst hohem Genauigkeits-, Gültigkeits- und Verdichtungsgrad als Prozess der „Reduktion von Komplexität“[391] am richtigen Ort und zur richtigen Zeit zur Verfügung stehen. Die Informationsversorgung ist ein wesentliches Bin-

---

[390] Nau/Wallner 1999, S. 172.

[391] Begriff nach Niklas Luhmann. Luhmann 1991, S. 155 ff. und 349.

deglied zwischen operativer Planung und operativer Kontrolle. Werden Planabweichungen festgestellt, dann ist diese Information eine Grundlage für neue Planungsvorgänge.

Die operative Steuerung ist ein Korrekturinstrument. Werden Abweichungen festgestellt, dann sind Anpassungen und Korrekturen notwendig. Der verwaltungsspezifische Leistungsprozess wird durch dieses Regulativ gesteuert, indem die Verwaltungsführung die Berichte der Planabweichungen als erneute Entscheidungsgrundlage für kurzfristige Anpassungen heranzieht.

Die dargestellten Funktionen stellen einen Regelkreis für das operative Controlling dar, welcher in der folgenden Abbildung dargestellt wird.

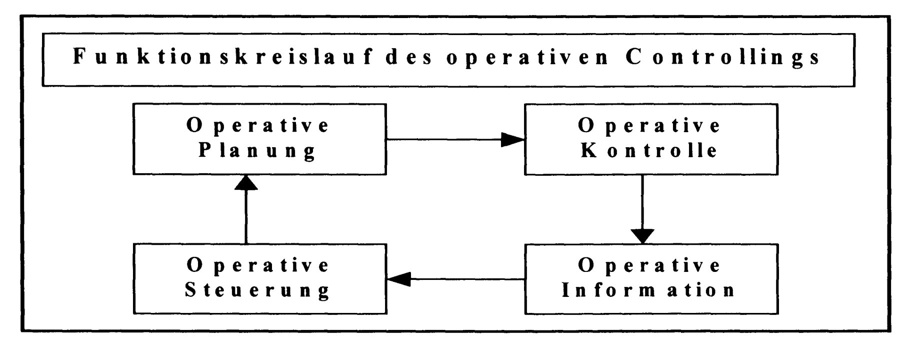


Abb. 10: Funktionskreislauf des operativen Controllings, eigene Darstellung

Alle Funktionen hängen interdependent voneinander ab. So kann eine Planung niemals als erfolgreich eingestuft werden, wenn keine Abweichungsanalyse zur Beurteilung stattfindet. Ohne die Informationsversorgung kann eine Steuerung nicht funktionieren. Die Abbildung 10 fasst zusammen, wie alle Funktionen einander bedingen und voneinander abhängen.

Die Controllingfunktionen stecken den Rahmen für die allgemeinen Zielsetzungen ab. Entscheidend ist eine möglichst eindeutige und klare Zielformulierung von zumeist quantitativen und monetären Organisationszielen. Die Ergebnisse sind eindeutige Zahlenwerte, wie z. B. eine Kostensenkung um den Betrag X oder den Prozentsatz Y. Zu differenzieren sind folgende Organisationsziele:

- Kostendeckungsziel,
- Auslastungsziel,
- Liquiditätssicherungsziel,
- Effizienzziel (Kosten-Nutzen-Vergleich),
- Ziel der operativen Anpassung und
- Gemeinwohloptimierung als Outcomeziel.

Diese zentralen Zielsetzungen des operativen Controllings sind den Mitarbeitern als Zielumsetzer zu vermitteln. Die daraus resultierende Transparenz soll zum einen Verständnis für den Kurs der Verwaltungsführung schaffen und zum anderen die Verwaltungsangehörigen zur Zielumsetzung motivieren. Das Kostendeckungsziel hat den Anspruch, dass die Verwaltungsgebühren den Verwaltungskosten entsprechen, so dass der staatliche Mittelzuschuss gegen Null verringert werden kann. Eine optimale Auslastung der Verwaltungsmitarbeiter stimmt den Personaleinsatz im Verhältnis zur Leistungserstellung ab. Ist die Auslastung des Verwaltungspersonals trotz aller Anstrengungen zu niedrig, dann ist über eine Personalreduzierung nachzudenken. Liquide Mittel sichern die Zukunft einer Organisation besonders dann, wenn kein staatlicher Verwaltungsträger monetäre Mittel nachschießen will oder kann. Liquiditätsprobleme treffen daher verstärkt die öffentlichen Unternehmungen. Bei Effizienzzielen kommt es primär auf die Kostensenkung an. Das bedeutet, dass eine Organisation bei gegebenem oder qualitativ zu optimierendem Outcome weniger kostenintensiv produzieren darf. Dies ergibt sich aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 BHO. Das Ziel der operativen Anpassung liefert konkrete Aussagen, inwiefern auf aktuelle Umweltveränderungen zu reagieren ist. Deshalb kann diese Zielformulierung nicht für die Planperiode im Voraus entwickelt werden, sondern erst dann, wenn ein wesentlicher Wandel für den Verwaltungsträger eintritt. Hierunter ist eine Veränderung der exogenen Faktoren zu verstehen, wie beispielsweise kurzfristige Gesetzesänderungen, klima- oder umweltbedingte Katastrophen, unvorhersehbar hohe Inflationsraten oder Steuerausfälle, die zu Kassenengpässen führen können. Die Gemeinwohloptimierung ist auch ein operatives Ziel. Im Rahmen des Beschwerdemanagements, bei Eingaben gegen aktuelle Verwaltungsvorhaben oder bei akuten Problemen einzelner oder mehrerer gesellschaftlicher Teile (Wirtschaftsunternehmen, soziale Klassen) ist ein rasches politisches und staatliches Engagement wichtig.

4.4.1.2 Die operative Planung

Für Bewältigung des Verwaltungsalltages ist die Aufstellung von verschiedenen Einzelplänen notwendig. Im Gegensatz zu den privaten Wirtschaftsunternehmen ist es für die öffentlichen Verwaltungsträger und die öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen wichtig, diese Pläne mit erheblichem zeitlichem Vorlauf zu entwickeln, damit erstens: die politische und organisationelle Verwaltungsführung zustimmen kann, zweitens: die Ergebnisse der Planungen in die einzelnen Haushalte einfließen können und drittens: Transparenz entsteht, so dass die Planungen für die Verwaltungsmitarbeiter und die Verwaltungsadressaten nachvollziehbar und kalkulierbar sind.

In die verschiedenen Planungen fließen die Ergebnisse der Zielformulierung mit ein. Folgende Planvarianten werden im Allgemeinen unterschieden:

- der Ergebnisplan,
- der Produktplan,[392]
- die Investitionsplanung,
- die Beschaffungsplanung,
- die Personalplanung,
- die Projektplanung,
- die Verhaltensplanung,[393]
- die kurzfristige Organisationsplanung und
- der Finanzierungsplan (Budget oder Haushalt).

Der Ergebnisplan fasst überblicksartig die Entwicklung der Ergebnisse vergangener Perioden zusammen und zeigt die angestrebten Ergebniszielwerte für das aktuelle Jahr.

Ergebnisplan 2003/2004/2005					
Posten	**Ist 2003 %**	**Ist 2004 %**	**Plan 2005**		**Erläuterungen**
			Mio. €	**%**	
Personalkosten	+ 3	+ 4	20	+/- 0	Personalfreisetzung
Energiekosten	+ 3	+ 6	1,5	+ 7	Ökosteuer
....					
Geschäftsbedarf	+ 4	+ 2	0,3	+ 1	Neue EDV

Abb. 11: Beispiel für eine Ergebnisplanung, eigene Darstellung

Abbildung 11 zeigt, dass der Ergebnisplan eine tabellarische Zusammenstellung erreichter und geplanter Ergebnisse ist. Wichtig ist eine knappe Erläuterung der Ergebnisplanung. Oft sind deutliche Erhöhungen, wie beispielsweise bei den Energiekosten, nicht vordergründig nachvollziehbar. Erst der Zusammenhang zwischen Kostenanstieg und Erhöhung der Ökosteuer ergibt für den Betrachter der Planung einen sinnvollen Zusammenhang. Die Interpretation der Ergebnisse kann ebenfalls Aufschluss über gesteckte Effizienzziele geben.[394]

Die Erstellung des Produktplans erfordert von jedem einzelnen Verwaltungs- bzw. Unternehmensteil eine konkrete Aufschlüsselung der einzelnen Abteilungsprodukte. Diese Produkte werden tabellarisch im Verhältnis zur geschätzten Produktquantität/Produktnachfrage und den geschätzten Produktkosten aufgelistet. Die Darstellung der Kosten unterscheidet dabei sowohl die Fixkosten, die variablen Kosten als auch die mengenab- und mengenunabhängigen Kosten der Leistungsentstehung.[395] Hier bemerkt man bereits die Notwendigkeit der fachübergreifen-

---

[392] Nau/Wallner 1999, S. 185, Nr. 3.5 ff.

[393] Vgl. Wewer 2001, S. 248.

[394] Vgl. Wewer 2001, S. 248.

[395] Vgl. Nau/Wallner 1999, S. 185.

den Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungs-/Unternehmenseinheiten. Die Produktplanung umfasst Informationen der Rechnungsweseneinheit und der spezifischen Verwaltungseinheit. Da der Produktplan die Grundlage für die „outputorientierte Budgetierung" (vgl. Ziffer 4.5.7.9) ist, muss auf die Einhaltung von sachlicher und formaler Korrektheit bei der Planerstellung geachtet werden. Die Produktplanung wird laufend innerhalb der Planperiode durch den Produktbericht ergänzt, wobei die Plangrößen mit den tatsächlichen Produktkosten abgeglichen werden.[396]

Die kurzfristige Investitionsplanung ordnet die tatsächlich durchgeführten und noch ausstehenden Investitionsprojekte. Eine klare Aufstellung der Soll- und Ist-Kosten und der Zuordnung der Investition zu den organisationsinternen Bedarfsträgern ist entscheidend. Dadurch soll eine klare Ordnung der Beschaffungskosten ermöglicht werden. Die Interpretation der Investitionsumsetzung beantwortet die Frage, ob eine Investition im Kostenrahmen bleibt, ob die geforderten Planzeiten und die Qualitätsanforderungen eingehalten werden. Darüber hinaus erscheint eine Amortisationsuntersuchung bzw. Berechnung sinnvoll. Darunter versteht man eine Prüfung, inwieweit Investitionsziele erreicht werden konnten. Das Haushaltsrecht der Kommunen weist im Gegensatz zu Bund und Ländern eine Besonderheit auf: die Aufteilung in den Vermögens- und Verwaltungshaushalt. Da die Kommunen verpflichtet sind, ihr Vermögen gesondert auszuweisen, ist es möglich die Investitionen nach Jahren und Aufwand abzuschreiben.[397] Hierdurch soll verhindert werden, dass der Vermögensbestand der Selbstverwaltungsträger falsch bemessen wird. Das Ziel dieser Differenzierung ist eine Bilanzierung und Vermögensbemessung, die sich an gegenwärtig erzielbaren Marktpreisen orientiert.

Beschaffungen sind keine Investitionen, die auf die zukünftige Sicherung der Verwaltungsleistungen und Potenziale abzielen. Dazu zählen Einkäufe, die den gegenwärtigen Verwaltungsbetrieb erhalten sollen, wie z. B. der Geschäftsbedarf, die übliche Büroausstattung oder Arbeitshilfsmittel. Die Aufstellung der geplanten Beschaffungen ist der Ausgangspunkt für die Beobachtung, ob der Bedarfsträger die Beschaffung bedarfsgerecht im Sinne der wirtschaftlichen Ressourcenbewirtschaftung gewährleistet. Im Rahmen der Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung ist zu prüfen, inwiefern das Personal kostengünstig die Bedarfsdeckung vornimmt und plant. Eine Prüfung der Beschaffungspreise und der Beschaffungsqualität wird dabei vorgenommen. Darüber hinaus leistet der Beschaffungsplan eine Zuordnung der Kosten zu den Kostenstellen. Dadurch können Kosten aufwandsgerecht zugeordnet werden.

---

396 Nau/Wallner 1999, S. 206 – 207, Abb. 66.

397 Vgl. Nau/Wallner 1999, S. 214.

Das Personal als „Human-Ressource“ hat innerhalb der öffentlichen Verwaltungen einen besonderen Stellenwert. Es ist nicht nur Kostenfaktor Nummer eins, sondern auch der Hauptproduktionsfaktor für die Erstellung der Dienstleistungen und der Produktion.[398] Daher wird der Personalplan nach den Funktionsfeldern[399] der öffentlichen Personalwirtschaft untergliedert. Daraus ergeben sich: die Stellenplanung, die Stellenbewirtschaftungsplanung, die Personalbeschaffungsplanung, die Personalentwicklungsplanung, die Personaleinsatzplanung und die Personalkostenplanung. Der Stellenplan weist die für das Haushaltsjahr geplanten Planstellen für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes aus. Für die Wirtschaftsunternehmen käme das einer Aufschlüsselung nach Tarif-, Einkommens- und Funktionsgruppen gleich.[400] Die Stellenbewirtschaftplanung gibt darüber Aufschluss, welche Person eine Stelle innehat oder einnehmen soll. Diese Planübersicht ist gleichzeitig die Grundlage für die Personalbeschaffungsplanung. Unbesetzte Stellen sind nachzubesetzen. Dagegen sind Personalüberhänge freizusetzen oder umzuplanen.[401] Die Personalentwicklung hat die Zielsetzung, den Ausbildungs- und Erfahrungsstand der Verwaltungs- bzw. der Unternehmensbelegschaft zu verbessern. Personalabstellungen für Entwicklungsmaßnahmen erfordern eine Freistellung vom dienstlichen Kernauftrag des Mitarbeiters. Deshalb ist eine Abstimmung der Personalentwicklungsplanung mit der Personaleinsatzplanung notwendig. Die Personaleinsatzplanung berücksichtigt alle geplanten Dienstgeschäfte, den Erholungsurlaub, die Krankenfehlbestände und die Fortbildungsmaßnahmen der Belegschaft. Diese Übersicht ist die Grundlage für die Personalzuteilung in den Abteilungen und Fachbereichen. Oft ist Aushilfspersonal bereitzustellen, weil krankheitsbedingt oder aufgrund von Weiterbildungsmaßnahmen Personal nicht zur Verfügung steht. Die Personalkostenplanung berücksichtigt einerseits die Regeleinkünfte, wie sie sich aus der Stellenplanung ergeben, die zusätzlichen Gelder für Überstunden oder Zulagen und die Dienstreisekosten. Diese Planung ist ebenfalls Grundlage für die Budgeterstellung. Eine genaue Zuordnung von Stelle und Kosten ermöglicht eine weiterführende produktbezogene Kostenzuweisung.

Die Projektplanung wird in einem Strukturplan zusammengefasst.[402] Zu klären sind dabei folgende Fragestellungen:[403]

---

[398] Novak 1994, S. 170 f.

[399] Reichard 2001, S. 180 – 181 und Nau/Wallner 1999, S. 309.

[400] Planstellen sind im jeweiligen Haushaltsplan nach Besoldungsgruppen, Vergütungsgruppen oder Amtsbezeichnungen festgehaltene und ausgewiesene Stellen. Eichhorn 2003, S. 809 – 810.

[401] Müller 2003, S. 28, Abb. 9.

[402] Andersch/Belzer 2001, S. 296.

[403] Vgl. Andersch/Belzer 2001, S. 296.

- Welche Bedeutung und Zielsetzung hat das Projekt?
- Welche Zeitplanung ist für die Umsetzung sinnvoll?
- Welche Nebenbedingungen sind zu kalkulieren?
- Welche Kosten sind bei der Projektdurchführung zu erwarten?

Zusätzlich ist eine Festlegung der Arbeits- und der Entscheidungsebene erforderlich, die zusammen mit der Klärung der Projektfragen in die Projektplanung einfließen. Als klassisches Verfahren hat die BWL die Netzplantechnik entwickelt, die im Rahmen des Projektcontrollings in Abschnitt C/4.3 detailliert dargestellt wird.

Die Verhaltensplanung ist ein Zielkatalog, der dass Verhalten der Mitarbeiter gegenüber den Verwaltungsadressaten verbindlich vorschreibt. Die Formulierung von Verhaltenszielen soll freundliches, verständnisvolles und zuverlässiges Verhalten nach außen (besonders gegenüber Randgruppen) sicherstellen.[404] Dieser Verhaltensplan stellt eine Art „Organisationskultur (cooperate identity)" für die Verwaltungsinstitution dar.

Der kurzfristige Organisationsplan soll akute Änderungen für den Dienstleistungsbereich der Verwaltungen berücksichtigen. Durch Veränderungen von Gesetzen oder Vorschriften kommt es oft zu einem ungeahnten Kundenandrang; so z. B. bei der Einführung der europäischen Führerscheinklassen und der europäischen Führerscheinkarte im Jahre 2000. Obwohl nicht obligatorisch, haben sich damals viele der Inhaber alter Führerscheine dazu entschlossen, eine neue Lizenz zu beantragen. Diesem Ansturm konnte teilweise nur durch organisatorische Änderungen bzw. Umschichtungen innerhalb der Kreisverwaltungsbehörden Stand gehalten werden.

Die Finanzierungsplanung baut auf den Ergebnissen der abgeschlossenen Pläne auf. Sie ist stets eine statistische Fortschreibung, was die Organisationskosten angeht. Sind politische Effizienzvorgaben vorhanden, so fließen diese im Rahmen von Sparzielen in die Haushalte mit ein. Neben der Ausgabenplanung ist eine solide Einnahmenschätzung erforderlich. Hierbei orientiert sich der Verwaltungsträger an den Ergebnissen der Steuerschätzung.

4.4.1.3 Die Durchführungskontrolle

Während des Ablaufs der Planperiode ist es die Aufgabe des Controllings, mittels Erfolgskontrolle und Erfolgssteuerung Engpässe, Probleme oder Planabweichungen für die Organisation zu erkennen. Diese Durchführungskontrolle kann durch einen permanenten Soll- und Ist-Abgleich der Plan- und Ergebniswerte umgesetzt werden. Die operative Durchführungskontrolle

---

404 Wewer 2001, S. 248.

befasst sich schwerpunktmäßig mit einer personen- oder bereichsbezogenen Kontrolle und einer maßnahmen- oder objektbezogenen Leistungsevaluation. Die folgende Abbildung stellt die Schritte der operativen Durchführungskontrolle graphisch dar.

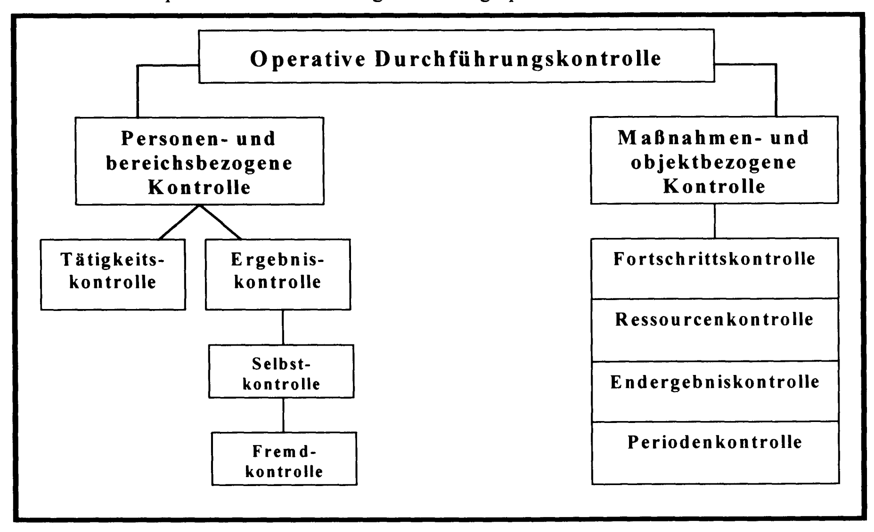


Abb. 12: Die operative Durchführungskontrolle[405]

Die Evaluation der Verwaltungsmitarbeiter und der Verwaltungsbereiche gliedert sich in die Tätigkeits- und die Ergebniskontrolle. Die Analyse der Tätigkeiten soll Aufschluss über mögliche Prozessfehler geben, die zu höheren Verwaltungskosten führen können. Implizit wird hier eine Effizienzkontrolle des Verwaltungshandelns durchgeführt. Dagegen ist die Betrachtung der Ergebnisse erst nach Abschluss der Tätigkeiten möglich, wobei die Qualität im Verhältnis zur Quantität zu beurteilen ist. Eine Verknüpfung beider Kontrollen soll eine Aussage über den personen- oder bereichsbezogenen Verwaltungsoutcome/Betriebsoutcome ermöglichen.

Es gibt Maßnahmen und Objekte, die nicht unmittelbar in den Verantwortungsbereich bestimmbarer Personen oder Verwaltungsbereiche zugeordnet werden können. Daher ist eine maßnahmen- und objektbezogene Durchführungskontrolle erforderlich, wobei eine Mitteleinsatz- und Fortschrittskontrolle, eine Ergebniskontrolle und eine Periodenkontrolle durchzuführen ist.

[405] Jung, 2003, S. 384, Abb. 117.

Grundlagen für diese Kontrollschritte sind ein zuverlässiges und reaktionsfähiges Berichtswesen (Ziffer C/2.1) und die Implementierung einer organisationsbezogenen Kosten- und Leistungsrechnung (Ziffer B/4.5.2.3).

4.4.2 Strategisches Verwaltungscontrolling

Organisationen unterliegen einem ständigen Wandel, der durch Änderungen der Umwelt ausgelöst wird. Die Anpassungsfähigkeit der Verwaltungen ist eine wesentliche Anforderung unserer Zeit. Der Controller hat daher die Aufgabe, die Organisation durch diese Veränderungen zu lotsen und zu steuern.[406] Diese Funktion war nicht immer selbstverständlich. Erst Mitte der 1980er Jahre entwickelte sich das strategische Controlling zum Führungsauftrag innerhalb der Wirtschaftsunternehmen,[407] wodurch ein Aufstieg des Controllings innerhalb der Organisationshierarchien stattfand. War das operative Controlling entlang dem mittleren Management in den Abteilungen eingegliedert, so gibt es heutzutage Unternehmen, die eine Controllingstelle innerhalb des Vorstandes oder der Unternehmensführung eingerichtet haben.

Das strategische Controlling entwickelt im Rahmen der Organisationsführung langfristige Strategien und Visionen, die die Organisationsziele in eine geordnete und solide Zukunftsplanung einbringen.[408] Dabei sind sowohl externe als auch interne Einflüsse autonomer und nicht autonomer Art zu berücksichtigen. Ein autonomer Einfluss stellt Veränderungen dar, die die Organisation nicht selber bestimmen kann. Nicht autonom bedeutet hingegen, dass der Eintritt des Ereignisses bestimmbar ist.[409]

Das Monitoring der Umwelt ist durch die Entwicklung von kreativen Visionen zu ergänzen. Nur wer an Veränderungen aktiv teilnimmt und dabei eigene Ideen formuliert, kann den Wandel mitgestalten! Der Controller nutzt die Erkenntnisse der Umweltanalyse im Zusammenhang mit seinen Vorstellungen für die strategische Zielformulierung. Diese ist die Grundlage für die Strategiebildung einer Organisation. Aus Strategien werden Zeitpläne, geeignete Konzepte, Verfahren und Projekte, welche Teil der Organisationsplanung sind. Die folgende Abbildung fasst diese Reihenfolge zusammen.

---

406 Vgl. Hòrvath 2001.

407 Hòrvath 2002, S. 254.

408 Vgl. Jung 2003, S. 15.

409 Vgl Jung 2003a, S. 108 – 110.

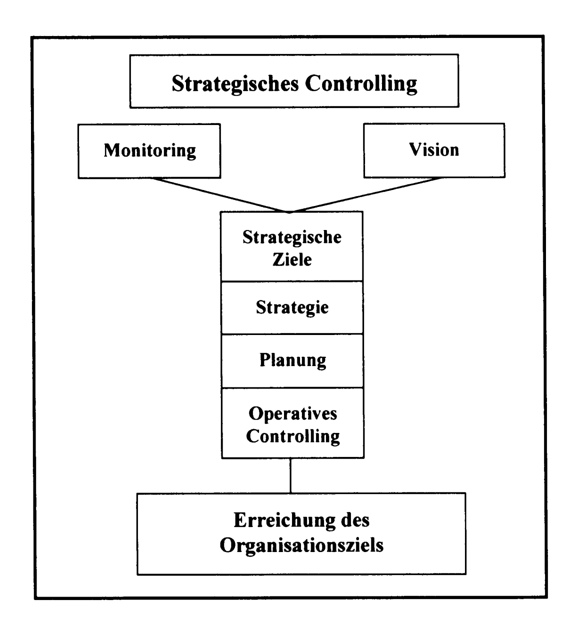


Abb. 13: Inhalte des strategischen Controllings, eigene Darstellung

Die Abbildung 13 zeigt deutlich, inwieweit das operative Controlling in den Prozess des strategischen Controllings integriert ist. Die strategische Planung setzt unabdingbar die Formulierung von Zielen, die Projektplanung und die operative Projektkontrolle voraus. Das operative Management ist daher der umsetzende oder durchführende Zwischenschritt für die Erreichung des strategischen Organisationszieles.[410] Die strategische Planung ist eine in großen Zügen abstrakte Planung, die durch das operative Controlling präzisiert und im Rahmen der Informationsgewinnung und Steuerung verdichtet wird.[411] So wird gewährleistet, dass die strategische Zielsetzung nicht überkomplex wird und steuerbar bleibt.

Die Darstellung des strategischen Controllings wird daher in Abschnitt 4.4.2.1 mit einer Darstellung des Strategiebegriffs fortgesetzt. In den darauffolgenden Abschnitten werden die Ziele des strategischen Controllings (vgl. Ziffer 4.4.2.2) thematisiert.

---

[410] Vgl. Hòrvath 2002, S. 255.

[411] Vgl. Volz 1998, S. 236.

4.4.2.1 Strategie und Strategiebildung im Rahmen des Controllings

Der Strategiebegriff wurde ursprünglich in der Militärsprache verwendet. Etymologisch lässt er sich auf die griechischen Wörter „stratos“ (Heer) und „again“ (führen) zurückführen.[412] So bezeichnete man bereits ab dem Jahr 550 vor Christus einen griechischen Heeresführer als „strategos“.[413] In der deutsprachigen Literatur geht die Begriffsverwendung des strategischen Controllings auf den Betriebswirt Rudolf Mann zurück.[414] Grundsätzlich stellen Organisationsstrategien Rahmenkonzepte für die taktische und zukunftsorientierte Ausrichtung einer Organisation unter teilweiser oder völliger Unsicherheit dar.[415] Das bedeutet, dass die langfristige Planung Handlungskonzepte für Szenarien erfordert, die in der Gegenwart nicht gänzlich abschätzbar sind.

Basis jeder Strategie sind Visionen. Sie beinhalten notwendige Wunschvorstellungen für die Zukunft,[416] weil gegenwärtige Probleme und Anforderungen einen Handlungs- oder Anpassungsbedarf auslösen. Grundlage ist die Beobachtung der Gegenwart, das heißt, dass die Ausschau nach aktuellen Daten und Zahlen planungsrelevante Fakten sind, die in die Strategiebildung einfließen müssen. Darüber hinaus ist eine „Rückschau in die Vergangenheit“ notwendig.[417] Negative und positive Erfahrungen sind zu berücksichtigen.[418]

Die Festlegung von Strategien erfordert eine Analyse von in der Zukunft zu erwartenden Ereignissen und Entwicklungen. Diese Szenarien orientieren sich dabei an folgenden, für die Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen relevanten Fragestellungen:

- Welche gesellschaftlichen Veränderungen sind in den nächsten Jahren zu erwarten?
- Mit welchen technologischen Veränderungen ist in den kommenden Jahren zu rechnen?
- Welche ökologischen Veränderungen sind relevant?
- Wie ändern sich die Ressourcen in der Zukunft?
- Wird die Bereitstellung des derzeitigen Organisationsauftrages in der Zukunft noch nachgefragt?
- Welche gesetzlichen Änderungen kommen auf die Gesellschaft zu?
- Wie entwickelt sich die Sicherheitslage?

Die Frage nach der gesellschaftlichen Entwicklung soll einerseits Aufschluss über die zu erwartende Entwicklung der Verwaltungskunden geben. Nimmt die Bevölkerung bzw. die An-

---

412 Kreikebaum 1997, S. 17.
413 Kreikebaum 1997, S. 17.
414 Bienert 2000, S. 241.
415 Kreikebaum 1997, S. 18.
416 Vgl. Duden 1997, S. 848.
417 Vgl. Becker 1996, S. 6.
418 Becker 1996, S. 6.

zahl der Wirtschaftsunternehmen in einer Region zu oder ab? Andererseits kommt es auf den Wandel der Vorstellungen, Wünsche und Lebensweisen der Bürger an. Diese soziokulturellen Veränderungen sind ausschlaggebend für die Handlungsalternative der Verwaltungen.

Die technologische Entwicklung bietet sowohl Chancen als auch Risiken. Damit die Organisationen dies richtig einschätzen können, sind Szenarien zu entwickeln, die den technologischen Fortschritt berücksichtigen. Neue Technologien beeinflussen darüber hinaus die ökologische Entwicklung einer Region oder eines Staates. Der Staat hat den Auftrag, die ökologischen Grundlagen des Lebens zu schützen. Dies geschieht heutzutage immer mehr im Rahmen supranationaler Organisationen.

Von besonderer Bedeutung ist die Projektion der Verwaltungsressourcen. Zum einen sind die Einnahme- und Ausgabevorstellungen in der Zukunft abzuschätzen. Zum anderen kommt es darauf an festzulegen, über welchen qualitativen Personalkörper man in der Zukunft verfügen will. Eine weitere Schwierigkeit liegt darin verborgen, dass niemand ernsthaft behaupten kann, ob der Organisationsauftrag in der Zukunft noch in gleicher Weise nachgefragt wird. Damit ist nicht nur die Sinnfrage für die Institution in der Zukunft gestellt, sondern auch der Gedanke der langfristigen Akzeptanz von Verwaltungshandeln zu analysieren. Werden öffentliche Dienstleistungen in gleicher Weise nachgefragt oder werden sie im Rahmen des „Downsizings“ „outgesourced“, weil der Verwaltungskunde – Bürger und Wirtschaft – keine Nachfrage mehr entwickelt. So wurden bisher viele städtische oder kommunale Dienstleistungen, wie Aufgaben des Straßenerhalts, der Straßenpflege und Reinigung an Wirtschaftsunternehmen übertragen.

Wegen des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 III GG) ist die Entwicklung und Fortschreibung des Rechts für die öffentliche Hand von besonderem Interesse. Die Entwicklung der Europäischen Union (EU) und des internationalen Rechts hat erheblichen Einfluss auf das Verwaltungshandeln. Längst werden viele Rechtsstreitigkeiten vor internationalen Gerichten ausgefochten, so dass eine Beobachtung dieser Rechtsentwicklung notwendig ist.

Der 11. September 2001 hat die Bundesrepublik Deutschland aus einem tiefen „sicherheitspolitischen Schlaf“ gerissen. Die Bedrohung durch Terroristen war seit den Anschlägen der Roten Armee Fraktion (RAF) in den 1970er und 1980er Jahren nicht mehr akut. Die staatliche Verwaltung auf allen Ebenen muss Strategien entwickeln, die den Schutz der Organisation und des Gemeinwohls sicherstellt.

Diese strategischen Überlegungen sind die allgemeinen Grundlagen für die strategische Zielformulierung, die im folgenden Abschnitt dargestellt wird.

4.4.2.2 Zielsetzungen des strategischen Controllings

Strategische Ziele fassen die komplexe Strategieformulierung zusammen. Hierdurch wird der strategische Führungswille innerhalb einer Organisation auf den Punkt gebracht. Konkrete Zahlen und Indikatoren stellen das Anspruchsniveau für das zukünftiges Verwaltungshandeln dar. Eine über mehrere Perioden andauernde Zielplanung ermöglicht eine hohe Bandbreite an Irrtümern. Daher ist die Formulierung von Zielen kein abgeschlossener Vorgang, sondern ein Prozess. Langfristige Ziele sind immer wieder in Frage zu stellen und mit gegenwärtigen Ereignissen abzugleichen.[419] Diese grundlegenden Zielsetzungen sind im Rahmen der strategischen Organisationsausrichtung zu beachten:[420]

- Das Risiko von Fehlentscheidungen soll vermindert werden.
- Handlungsspielräume sollen in der Zukunft erschlossen werden.
- Ziele sollen eine Reduktion von Komplexität[421] herbeiführen.
- Ziele sind Richtlinien für die Einzelentscheidungen der verantwortlichen Organisationsmitglieder.

Ziele sind die Grundlage für die strategische Planung und Ausrichtung einer Organisation. Konzepte und Verfahren stellen dabei verschiedene Handlungsalternativen dar (Ziffer 4.5), die das Risiko von Fehlentscheidungen reduzieren sollen. Die langfristige Verfolgung der strategischen Ziele im Rahmen des „operativen Managements" soll die Handlungsspielräume der Verwaltungen erhöhen. Schließlich sollen die strategischen Überlegungen die Organisation zu einem wünschenswerten Ausgangspunkt führen, der eine möglichst optimale Liquidität, eine angemessene Organisationsgröße und rationale Organisationsstrukturen fordert.

Komplexe Strategien sind oft nur für denjenigen nachvollziehbar, der sie aufstellt. Damit aber der Führungswille auf andere übertragbar bleibt, kommt es auf die Formulierung von Zielen an, die auf konkrete Zielgrößen reduzierbar sind. Diese Größen sind dann nur noch Zahlen oder Zahlenrelationen, die z. B. eine Reduzierung des Personalkörpers bis zum Jahre 2008 um 10 % oder die Erhöhung der Organisationsliquidität um 15 % fordern.

Da im Entscheidungsprozess der Verwaltungsträger auch untere Hierarchieebenen beteiligt sind, dienen die Ziele als Entscheidungshilfe. Die Angehörigen des mittleren und unteren Managements können die Vorstellungen der Verwaltungsführung interpretieren und entscheiden im Sinne der Zielvorgabe. Hierdurch wird eine Dezentralisierung von Verantwortung vorgenommen, die gleichzeitig die Führungsfähigkeit einer Organisation erhöht.

---

[419] Vgl. Kreikebaum 1997, S. 28.

[420] Vgl. Kreikebaum 1997, S. 28.

[421] Vgl. Luhmann 1991, S. 155 ff. und 349.

4.5 Controllingkonzeptionen

Ein Konzept ist ein Entwurf, ein Plan oder ein Programm für die Organisationssteuerung.[422] Wendet man spezielle Konzeptionen an und entwickelt sie für den Einzelfall weiter, erhält man ein spezifisches Handlungsinstrument. Im Abschnitt 4.5 werden die gängigen Konzeptionen aus der Sicht der BWL und der Verwaltungswissenschaft und den genannten Nachbardisziplinen der Verwaltungswissenschaft (vgl. Abschnitt 3) dargestellt. Zum einen können die theoretisch allgemeinen und die praktisch spezifischen Konzepte unterschieden werden. Konzeptionen im Sinne der Arbeit sind wie Rezepte, deren Verfeinerung in der Erstellung und Umsetzung durch die Praxis stattfindet. In der deutschsprachigen Literatur werden die informationsorientierte, die planungs- und kontrollorientierte und die führungssystembezogene Konzeption als grundlegende Einteilung von Controllingkonzeptionen verwendet.[423] Die Begriffe „Konzept" – Theoriebezug – und „Instrument" – Praxisbezug – werden in dieser Arbeit, wie in der übrigen Controllingliteratur, als synonym zueinander betrachtet.

Neben der Verwaltungswissenschaft hat sich besonders die BWL in den letzten 20 Jahren mit der Innovation neuer Controllingkonzepte beschäftigt. Die anderen Nachbardisziplinen stecken, was die Aufstellung von konkreten Handlungsalternativen angeht, bisher noch in den Anfängen. Wegen des ganzheitlichen interdisziplinären Erklärungsanspruch dieser Arbeit sollen die wesentlichen Ansätze von Controllingkonzeptionen innerhalb der dargestellten Nachbardisziplinen thematisiert werden. Sind keine konkreten Konzepte erkennbar, dann werden Theorien untersucht, die Grenzen und Rahmenbedingungen für das Controlling aufzeigen sollen. In Abschnitt 4.5.7 werden in der Verwaltungspraxis angewandte und formulierte Controllingkonzepte dargestellt. Hier wird insbesondere auf die Erfahrungen in den Verwaltungen, den öffentlich-rechtlichen Unternehmen und Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung zurückgegriffen.

4.5.1 Controllingkonzeptionen der BWL

Die betriebswirtschaftliche Perspektive auf den Gegenstand des Controllings ist geprägt vom Kosten-, Effizienz- und Effektivitätsbegriff.[424] Diese Trias stellt neben der Zielsetzung der Gewinnmaximierung die Basis für das unternehmerische Controlling dar. Ausgehend von dieser Betrachtung sind die betriebswirtschaftlichen Controllingkonzepte Verfahrensweisen, die die konkreten Umsetzungsmöglichkeiten des Controllings innerhalb einer Unternehmung unter

---

[422] Duden 1997, S. 446.

[423] Link 2001, S. 77.

[424] Wunderer/Jaritz 2002, S. 16, vgl. Abb. 9.

dem Kosten-, Effizienz- und Effektivitätsaspekt aufzeigen. Controllingkonzepte gelangen dann zur Anwendung, wenn spezielle, auf das Unternehmen bezogene Gegebenheiten auftreten. Diese sind abhängig von der Größe, der Marktlage, den Produkten des Unternehmens und spiegeln oft wesentliche externe Faktoren wider. Die spezifische Ausgestaltung orientiert sich am Einzelfall und markiert den Zwischenschritt zwischen Theorie und angewandter BWL innerhalb einer Unternehmung.

Fraglich ist die Relevanz der betriebswirtschaftlichen Konzepte für die Verwaltungswissenschaft. In Abschnitt 2.2.3 wurden die Wirtschaftsunternehmen mit öffentlicher Beteiligung als Erkenntnisobjekte der Verwaltungswissenschaft dargestellt, wodurch eine Beschreibung der betriebswirtschaftlichen Controllingkonzepte notwendig ist. Zusätzlich weist die BWL Managementansätze auf, die in die Reformdebatte der Verwaltungen eingebracht werden sollten. Insbesondere auf der Mikroebene der öffentlichen Verwaltungen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen scheint eine Anwendung dieser Vorschläge denkbar.

Die BWL unterscheidet verschiedene Konzeptionen, wobei im weiteren Verlauf alle Wesentlichen dargestellt werden sollen.[425] Eine Unterteilung der Darstellung in die operativen (die kurzfristigen) und die strategischen (die langfristigen) Analysen ist für den Fortgang der Arbeit sinnvoll. Daher werden in den Abschnitten 4.5.1.1 und 4.5.1.2 die operativen und strategischen Controllinginstrumente der Betriebswirtschaftlehre/der öffentlichen BWL dargestellt.

Die nachfolgend dargestellten Konzeptionen finden vor allem Anwendung in privatrechtlichen Unternehmungen. Ziel ist es, im Rahmen einer Perspektivenerweiterung mögliche Anwendungsmöglichkeiten in den öffentlich-rechtlichen Unternehmen und den Verwaltungen zu gewinnen.

4.5.1.1 Betriebswirtschaftliche Konzepte des operativen Controllings

Folgende operative Analyseinstrumente sind zu unterscheiden:

- die ABC-Analyse,
- die Auftragsgrößenanalyse,
- die Bestellmengenoptimierung,
- die Break-Even-Analyse,
- die Deckungsbeitragsrechnung,
- die Engpass-Analyse,
- das Investitionsrechnungsverfahren,
- die kurzfristige Erfolgsrechnung,
- die Losgrößen-Optimierung,
- die Wertanalyse,
- die XYZ-Analyse und
- die Budgetierung.

[425] Vgl. Vollmuth 2000, S. 7 – 11, Inhaltsverzeichnis.

Die ABC-Analyse vergleicht Produkte eines Unternehmens, indem die einzelnen Mengen, Werte – dann Umsatzstrukturanalyse –[426] oder Materialverbräuche – dann Materialstrukturanalyse –[427] verglichen werden.[428] Diese werden dann in Relation zueinander gesetzt, so dass beispielsweise im Sinne der Produktkosten oder des Produktabsatzes eine Einteilung in für das Unternehmen erfolgreiche oder nicht erfolgreiche Produkte möglich ist.[429] Aufgrund der Ergebnisse dieser Analysetechnik kann die Unternehmensführung eine Schwerpunktsetzung bei der Produktgestaltung durchführen. Kennzahlen, die die Relation zwischen Produktionsmenge und Produktionskosten ergeben sind von Controllern zu entwickeln. Eine sinnvolle Zusammenfassung der Kennzahlenergebnisse ist der Grundstein für die Beratung der Organisationsführung.

Die Auftragsgrößenanalyse hat zum Ziel die Auftragsgrößenstruktur regelmäßig zu prüfen und zu optimieren.[430] Aus der Perspektive des Unternehmens kommt es darauf an, dass möglichst viele lukrative Großaufträge angenommen werden können. Kleinaufträge mit geringer Aussicht auf Umsatz sind dagegen systematisch zu reduzieren.[431] Der Vergleich der zahlenmäßigen Auftragsgrößen mit den Umsatzerlösen ist eine Controllingaufgabe. Sind kleinere oder mittelständische Unternehmen in der Situation, dass nur kleinere oder minimale Mengen abgesetzt werden können, dann sollen lageangepasst die Produktionskosten, die Auftragsvermittlungskosten und die Transaktionskosten (Vertriebs- und Verwaltungskosten) möglichst gering gehalten werden.

Die Bestellmengenoptimierung orientiert sich an ähnlichen Zielsetzungen wie der Auftragsgrößenanalyse. Vorrangig ist aber die optimale Ermittlung der Bestellmenge und des Bestellzeitpunktes, damit ein wirtschaftlicher Materialbedarf für die Produktion, ein möglichst geringer Lagerbedarf und bestmögliche Bedingungen am Beschaffungsmarkt erreicht werden können. Wichtig ist also die richtige Bestellmenge zum richtigen Zeitpunkt .[432]

Eine Orientierung bei der Gewinnplanung und -kontrolle eines Betriebes bietet die „Break-Even-Analyse", auch Gewinnschwellenanalyse genannt.[433] Mittels geeigneter Kennzahlen ist eine Beziehung zwischen Umsatzerlösen, Produktionskosten und Gewinn herzustellen, so

---

[426] Jung 2003, S. 442 – 443.

[427] Jung 2003, S. 475 f.

[428] Vollmuth 2000, S. 16 f. und vgl. Hartenstein/Billing/Schawel/Grein 2000, S. 51 – 53.

[429] Jung 2003, S. 443.

[430] Vollmuth 2000, S. 35.

[431] Vollmuth 2000, S. 35.

[432] Vollmuth 2000, S. 45.

[433] Jung 2003, S. 70 – 71.

dass Absatzmengen ermittelt werden, ab denen die Gewinnschwelle erreicht wird. Dieser Punkt, der Break-Even-Point, zeigt an, dass die Umsatzerlöse die gesamten Kosten eines Unternehmens decken.[434] Eine Überschreitung der Produktionsmenge stellt dagegen den produktionsbezogenen Gewinnbereich einer Unternehmung dar. Aufgrund von Erfahrungen können Modellrechnungen für kommende Produktionen entwickelt und gerechnet werden, so dass eine vernünftige Abschätzung des Gewinnerfolges einer Unternehmung im Voraus möglich ist. Die Darstellung dieser Analyse kann sowohl analytisch mathematisch als auch graphisch erfolgen, wobei in der Praxis im Normalfall auf das letztere Mittel zurückgegriffen wird.

Die Deckungsbeitragsrechnung[435] ist ein Controllinginstrument, das basierend auf der Teilkostenrechnung versucht, Aussagen darüber zu treffen, ob ein Produkt rentabel oder unrentabel ist.[436] Sie ist Grundlage für kurzfristige Unternehmensentscheidungen auf der Basis gegebener Kapazitäten. Darunter versteht man eine Situation, in der die Fixkosten[437] vorübergehend nicht beeinflussbar sind. Die Ermittlung der Deckungsbeiträge folgt im Allgemeinen aus der Differenz der Umsatzerlöse[438] zu den variablen Kosten[439]. Zielsetzung ist eine Entscheidungsgrundlage für die Festlegung von kurzfristigen Preisuntergrenzen, den Fremd- bzw. Eigenbezug oder die Fertigungsverfahren zu erstellen.[440] In der Praxis ist jedoch innerhalb einer Unternehmung eine verursachungsgerechte Zuordnung der Fixkosten wegen der hohen Funktionsverschränkungen schwierig. Das Verfahren der Deckungsbeitragsrechnung kann auch unter Berücksichtigung der Fixkosten durchgeführt werden. Man spricht dann von einer mehrstufigen Deckungsbeitragsrechnung.[441]

Bei der Planung und Fertigung von Produkten ist darauf zu achten, dass keine Materialengpässe entstehen.[442] Die Produktion kann bei zu geringen Betriebsressourcen nicht markt- und preisgerecht gestaltet werden, so dass der Produktabsatz in Mitleidenschaft gezogen wird. Von entscheidender Bedeutung ist im Rahmen der Produktplanung, dass die Controller geeignete Kennzahlen entwickeln, die als Früherkennungssysteme fungieren. Unter Früherkennung

---

434 Jung 2003, S. 70 – 71.

435 Vgl. Jung 2002, S. 1113 f. und 606 f.

436 Vollmuth 2001, S. 75 f.

437 Fixkosten stellen die Kosten einer Organisation dar, die auch dann anfallen, wenn keine Produktion stattfindet. So kosten beispielsweise Maschinen oder Gebäude an Sonn- und Feiertagen Geld, obwohl keine Güter gefertigt werden. Hierzu zählen u. a. die Miete, die Heizkosten oder der Sicherheitsdienst.

438 Ein Verkaufserlös stellt eine Einahme eines Unternehmens für den Verkauf eines Gutes dar. Dabei ergibt sich die Höhe aus der Anzahl der verkauften Güter multipliziert mit dem Preis.

439 Unter variablen Kosten versteht man produktbezogene Kosten, die mit der Zunahme oder Abnahme der Produktion entweder ansteigen oder abnehmen.

440 Jung 2003, S. 72 – 74.

441 Jung 2003, S. 74 f.

442 Vollmuth 2001, S. 82 f.

versteht man zum einen die klassische Frühwarnung, wobei Probleme und Gefahren zu erkennen und zu beseitigen sind. Zum anderen sollen auch Chancen für das Unternehmen ausgelotet werden. Das heißt, dass beispielsweise bei zu geringer Lagerkapazität, ausbleibenden Bestellungen seitens des Einkaufspersonals oder durch zu geringe Liquidität Maßnahmen der Geschäftsführung vorgeschlagen werden müssen. Diese Abweichungsanalyse kann auch zu Schätzungen für künftige Produktprojekte herangezogen werden.[443]

Investitionen binden langfristig die liquiden Mittel einer Unternehmung. Sie müssen sich daher schnellst möglich amortisieren.[444] Das Investitionsrechnungsverfahren soll daher der Geschäftsführung als Entscheidungshilfe über die Wirtschaftlichkeit und über die Bewertung von Unternehmungen dienen.[445] Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen untersuchen einzelne oder mehrere Investitionsobjekte.[446]

Zur Aufrechterhaltung der Steuerungsfähigkeit eines Betriebes bedient sich die Geschäftsleitung der kurzfristigen Erfolgsrechnung.[447] Hier werden in monatlich wiederkehrenden Berichten an die Unternehmensführung die Gewinn-, die Verlust-, die Absatz- und Kostensituation dargestellt. Dadurch können Abweichungen von Soll- oder Zielvorstellungen bezogen auf die Gewinnentwicklung frühzeitig erkannt werden und auf die Folgemonate prognostiziert werden.[448] Controllingaufgabe ist es, die Zuverlässigkeit dieser Berichte und geeignete Kennzahlensysteme so zu entwickeln, dass im Rahmen des betrieblichen Berichtswesens alle erforderlichen Zahlen gemeldet werden. Dieses Controllingkonzept wurde aus dem klassischen betrieblichen Rechnungswesen übernommen.

Die betriebliche Serienanfertigung erfordert die Losgrößen so zu optimieren, dass die Lagerkosten, die Zinskosten und die Rüstkosten für die Produktion minimiert werden. Mit zunehmenden Produktionsgrößen verstärkt sich das zunehmend. Es bringt einer Unternehmung wenig Erfolg, wenn sie trotz guter Auftragseingänge zwischen der Produktion verschiedener Produkte die Losgrößen wechseln muss. Hier entstehen wirtschaftliche Reibungsverluste, die das Unternehmen Zeit und Geld kosten. Dieses Instrument ist mit der ABC-Analyse und der

---

443 Ziegenbein 2001, S. 148 – 149.

444 Vollmuth 2001, S. 106.

445 Vollmuth 2001, S. 91 und Jung 2002, S. 782 – 783.

446 Jung 2002, S. 782.

447 Jung 2003, S. 384 und Vollmuth 2001, S. 115.

448 Vollmuth 2001, S. 115.

Auftragseingangsanalyse verwandt. Mittels EDV-Ausstattung muss der Controller diese komplizierte Methode umsetzen.[449]

Ein komplexes und daher teures Controllinginstrument ist die Wertanalyse.[450] Sie kommt deswegen nur aperiodisch zur Anwendung, weswegen sie für kleinere und mittlere Betriebe nicht geeignet ist. Durch eine zielgerichtete Analyse des Wertschöpfungsprozesses sollen rationellere Verfahren zur Erbringung der Unternehmensleistung entwickelt werden.[451] Alle bestehenden Produkte sollen verbessert werden, wobei die variablen und die fixen Kosten zu senken sind.[452] Diese Analysetechnik kann in die administrative Wertanalyse, die für die Kostenoptimierung der Verwaltungstätigkeit steht, und die Gemeinkostenwertanalyse gegliedert werden.[453] Unter einer Analyse der Gemeinkosten versteht man die Messung von Kosten, die man der Produktion nicht eindeutig zuordnen kann. Hierfür typisch sind beispielsweise die Mittel für den Werkschutz, die Personalkosten oder die Kosten für die Gebäudereinigung.[454]

Die XYZ-Analyse ist eine Methode zur Optimierung der Materialbeschaffung einer Unternehmung. Dabei werden die Materialien in drei wesentliche Kategorien eingeteilt. Ein Material der Gruppe X weist eine hohe Konstanz im Verbrauch während seiner Verarbeitung auf.[455] Dies fordert eine fertigungssynchrone Materialbeschaffung, wodurch der Einkauf im hohen Maße prognostizierbar ist.[456] Der Verbrauch der Materialgruppe Y ist entweder trendmäßig steigend oder zusammenfallend. Dies setzt eine Vorratsbeschaffung voraus, wodurch Lagerkosten entstehen. Y-Material weist demzufolge eine mittlere Vorhersagegenauigkeit auf.[457] Einen unregelmäßigen Verbrauch weisen dagegen Z-Materialien auf, woraus eine geringe Vorhersagegenauigkeit für den Verbrauch folgt.[458] Das Beschaffungscontrolling hat daher die Zielsetzung im Rahmen der XYZ-Analyse geeignete Verfahren und Lösungsansätze zu entwickeln.

Das Aufstellen von Budgets dient der Steuerung der betrieblichen liquiden Mittel, die innerhalb einer Planperiode für die Produktion und die Administration eines Unternehmens zur Verfügung gestellt werden. Man unterscheidet dabei beispielsweise Leistungs-, Produktions-,

---

449 Vollmuth 2001, S. 139.
450 Schierenbeck/Lister 2001, S. 63.
451 Schierenbeck/Lister 2001, S. 63.
452 Ziegenbein 2001, S. 150.
453 Schierenbeck/Lister 2001, S. 63 und Küpper 2001, S. 332, Abb. III-11.
454 Schulte 1996, S. 280.
455 Jung 2003, S. 477 f.
456 Jung 2003, S. 478 – 479.
457 Schulte 1996, S. 849.
458 Vollmuth 2001, S. 206 – 207.

Investitions-, Material- und Personalbudgets.[459] Die Eckwerte der Budgets sind aus Erfahrungen oder geeigneten Schätzverfahren abzuleiten. Besonders schwierig gestaltet sich der Auftrag dann, wenn besondere Umstände, wie beispielsweise die Inflationsrate, eine rasche Teuerung der Rohölpreise und der Derivate, oder sich die Preissituation für die eigene Materialwirtschaft grundlegend ändern. Die amtliche Ermittlung der Inflation bietet für das Unternehmen keine hinreichende Planungssicherheit. Diese Zusammenstellung ist für die privaten Haushalte gedacht und geht an den Erfordernissen der unternehmerischen Planung vorbei.[460] Die Budgets sind so fortzuschreiben, dass eine richtige und angemessene Mittelzuteilung im Betrieb erfolgen kann. Im Unterschied zu den öffentlichen Haushalten gestaltet sich die betriebswirtschaftliche Budgetaufstellung flexibel und im hohem Maße anpassungsfähig, weil normative Bestimmungen – wie beispielsweise die Jährlichkeit und die starre Mittelzuweisung – nicht zu berücksichtigen sind.

4.5.1.2 BWL-Konzepte des strategischen Controllings

Damit eine Unternehmung zukunftsfähig und daher auch anpassungsfähig bleibt, werden im Rahmen des Changemanagements strategische Analyseverfahren angewendet. „Unter dem Begriff des öffentlichen Change-Managements versteht man eine zukunftsorientierte Verwaltungsführung, die prognose-, gestaltungs- und führungsfähig und somit gegenüber dem gesellschaftlichen Wandel anpassungsfähig ist.“[461] Gleiches gilt auf die Zielsetzung der Gewinnoptimierung und Liquiditätssicherung bezogen für die Wirtschaftsunternehmen.

Strategische Managementtechniken sind:

- das Benchmarking,
- die Eigenfertigung-Fremdbezug-Analyse,
- die Methode der Lern- und Erfahrungskurve,
- die Konkurrenzanalyse,
- eine Untersuchung der eigenen Logistik,
- die Portfolio-Analyse,
- die Potenzial-Analyse,
- die Produkt-Lebenszyklus-Untersuchung,
- die Prozesskostenrechnung,
- das Qualitätsmanagement,
- der Shareholder-Value-Ansatz,
- der Stakeholder-Value-Ansatz,
- die Stärken- und Schwächen-Analyse,
- das Auffinden von strategischen Lücken,
- die Szenario-Technik,
- das Zielkostenmanagement,
- die Balanced Scorecard und
- die konzeptionelle Früherkennung.

459 Ziegenbein 2001, S. 204.

460 So das Magazin Fokus, das im Rahmen einer eigenen Untersuchung die Ermittlung des Preisindexes (Inflation) durch das Statistische Bundesamt kritisiert. Frank/Hennigs/Kowalski/Schuster 2002, S. 137 – 142.

461 Zit. n. Müller 2003, S. 132.

Der Begriff des Benchmarkings stammt aus dem englischen Sprachgebrauch und bedeutet im Allgemeinen die Festlegung von Vergleichsmaßstäben. Ein Unternehmen führt dann strategisches Benchmarking durch, wenn es im Rahmen des wirtschaftlichen Wettbewerbs einen langfristigen und systematischen Vergleich mit anderen Unternehmen unternimmt.[462] Von anderen zu lernen und aus dieser Erfahrung heraus Spitzenergebnisse zu erzielen, ist für ein Unternehmen von Bedeutung,[463] wobei Daten zu sammeln sind, die eine Vergleichbarkeit zulassen und Rückschlüsse liefern, inwieweit die eigene Unternehmung Nachholbedarf oder Stärken gegenüber anderen Marktteilnehmern hat. Man kann dieses Verfahren auch als eine Suche nach den besten gängigen Praktiken und deren Implementierung bezeichnen.[464] Aufgabe des Controllings ist die Suche nach geeigneten Vergleichspartnern und die Entwicklung von Vergleichsparametern. Zu beachten gilt, dass nicht jedes Unternehmen an Benchmarking teilnehmen will, so dass es eine detektivische Arbeit sein kann, geeignete Informationen zu sammeln.

Eine unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und unter dem Kostenaspekt durchgeführte Produktionsanalyse kommt zu der Frage: Können Fertigungsbereiche wirtschaftlich in der eigenen Unternehmung hergestellt werden oder bietet es sich aus Kostengründen, weil ein anderer Marktteilnehmer günstiger produzieren kann, ein Fremdbezug an. Dies gilt ebenfalls für Dienstleistungen, die selbst erbracht werden können oder zugekauft werden müssen.[465] Dazu ist eine umfassende Darstellung der eigenen Produktions- und Dienstleistungskosten wichtig, damit das Controllingpersonal nach geeigneten Anbietern auf dem Markt suchen kann. Kommt man zu dem Schluss, dass eine Außerhausfertigung günstiger ist, dann spricht man vom so genannten „Outsourcen" oder der „Buy-Entscheidung". Stellt man fest, dass die Eigenproduktion von Vorteil ist, dann fällt die Unternehmensführung die so genannte „Make-Entscheidung".

Der Ökonom Bruce Henderson entwickelte gegen Ende der 1970er Jahre die Strategie der Lern- und Erfahrungskurve.[466] Diese Theorie besagt, dass die Kosten für sich ständig wiederholende Tätigkeiten sinken, wenn die Erfahrungen der Belegschaft bei der Ausführung der Produktionstätigkeiten zunehmen.[467] Beispielsweise können bei einer Verdoppelung der Produktion eines Gutes oder der Bereitstellung einer Leistung die Stückkosten durch Lernen und

---

[462] Schmidt 2000, S. 14 und Siebert/Kempf 1998, S. 5.

[463] Vollmuth 2001, S. 211.

[464] Siebert/Kempf 1998, S. 5.

[465] Vollmuth 2001, S. 225.

[466] Henderson 1984, S. 19 f. und Liessmann 1997, S. 182 ff.

[467] Jung 2002, S. 343.

zunehmende Erfahrung relativ um bis zu 30 % reduziert werden.[468] Diese Rationalisierungspotenziale müssen durch die Unternehmensführung ermittelt werden, weil eine bloße Produktionsverdoppelung nicht ohne Weiteres zum gewünschten Erfolg führt. Die „Spürnasen" des Unternehmens sind dann die Controller. Sie entwickeln Verfahren und Kennzahlen, die die freizulegenden Potenziale entdecken sollen.

Die meisten Betriebe in Deutschland befinden sich in einer Marktsituation mit Konkurrenz. Daraus folgt die Notwendigkeit, den oder die Konkurrenten zu beobachten, ihre Stärken und Schwächen zu erkennen und dadurch eigenen Nutzen zu ziehen.[469] Die Beobachtung der Zielsetzungen und der Vorhaben der Konkurrenten ist dabei von Bedeutung.[470] Im Gegensatz zum Benchmarking kommt es nicht auf einen Vergleich an, sondern auf die Darstellung der allgemeinen und besonderen Marktlage. Hierdurch wird die langfristige Überlebensfähigkeit einer Unternehmung gesteigert. Wiederum ist detektivische Arbeit und kreativer Einfallsreichtum gefordert, damit geeignete Daten anderer Betriebe für die eigene Planung ermittelt werden können.

Je facettenreicher die eigene Produktion und je regional übergreifender der eigene Absatz ist, desto kostenintensiver ist die eigene Logistik. Eine Logistikanalyse zielt deshalb darauf ab, den Materialbezug so abzustimmen, dass eine Lagerhaltung auf das Notwendige reduziert wird und innerbetrieblich eine geeignete Distribution stattfindet[471]. Man spricht dann von einer „just-in-time"-Produktion.[472] Zusätzlich sollen die gefertigten Produkte so schnell und so kostengünstig wie möglich an den Kunden ausgeliefert werden. Im Rahmen der Debatte um den Umweltschutz und die Verschärfung der gesetzlichen Schutzbestimmungen nehmen Probleme der Entsorgungslogistik zu. Für die Betriebe ist es ein ernst zu nehmendes Problem, kostengünstige und umweltverträgliche Entsorgungslager zu finden.[473] Neben einem optimal abgestimmten Berichtswesen über den Materialverbrauch, den Bedarf und die Entsorgung der Produktionslasten hat das Controlling die Aufgabe, geeignete, kostengünstige und zuverlässige Zulieferer zu finden. Zusätzlich müssen Entsorgungsunternehmen gefunden werden, die die gleichen Voraussetzungen erfüllen.

---

468 Henderson 1984, S. 19 f. und vgl. Hartenstein/Billing/Schawel/Grein 2000, S. 48 – 50.

469 Vollmuth 2001, S. 250.

470 Vollmuth 2001, S. 250 – 251.

471 Vollmuth 2001, S. 262.

472 Vollmuth 2001, S. 259 und Ossadnik 1996, S. 80 – 81.

473 Vollmuth 2001, S. 260, Abb. 39.

Die Portfolio-Analyse geht der Fragestellung nach, ob ein gegebener Kapitaleinsatz (Portefeuille) bei vertretbarem Risiko eine angemessene Rendite erbringt.[474] Der moderne Kapitalbegriff bezieht dabei das Personalwesen als Analysegegenstand mit ein. Man unterscheidet die Marktmachtportfolios, die Risikoportfolios und die Personalportfolios. Unter einem Portfolio versteht man eine graphische Darstellung, die eine abhängige Variable in Bezug zu einer für das Unternehmen unabhängige Variable setzt. Dabei kann man die Parameter in einer Vier-mal-vier-Matrix so anordnen, dass sich ein konkretes Bild über die Untersuchungsgegenstände ergibt. Daraus lassen sich beispielsweise Aussagen über eine Produkt- und Marktsituation oder über die Personal- und Leistungssituation ablesen. Die Aufgabe des Controllings liegt darin, geeignete Parameter und Zahlen zu ermitteln und diese graphisch nachvollziehbar darzustellen.

Der Begriff „Produkt-Lebenszyklus" unterstellt den meisten Produkten, dass sie nach Markteinführung irgendwann wieder vom Markt genommen werden, weil entweder das Produkt nicht mehr nachgefragt wird oder durch eine Innovation abgelöst wird. Diese zeitlich zu differenzierende Produktakzeptanz[475] führt dazu, dass typische Entwicklungsphasen zu durchlaufen sind: Die Markteinführungsphase, die Wachstumsphase, die Produktreifephase und die Marktrückgangsphase.[476] Diese vier Phasen sind seitens des Controllings zu steuern und zu überwachen. Im Rahmen geeigneter Kennzahlensysteme wird vom Markteintritt bis hin zum Marktaustritt das Produkt anhand des Umsatzes, der Kosten und der Kapitalrendite bewertet.[477] Diese am Unternehmensgewinn orientierte Bewertung ist die Grundlage für die Produktentscheidung der Unternehmensführung.

Viele Unternehmen fertigen in Massenproduktion. Dies bedeutet standardisierte Produkte, die in gleichen oder unterschiedlichen Losgrößen wiederholt produziert werden und dadurch eine unterschiedliche Kostenstruktur verursachen.[478] Deshalb nimmt hier der Anteil der Gemeinkosten gegenüber den Eigenkosten zu.[479] Das führt dazu, dass die anfallenden Kosten der Produktion nicht mehr zuzuordnen sind. Um dem zu entgehen, hat man die Prozesskostenrechnung entwickelt.[480] Man versucht dabei jedem einzelnen Produktionsschritt die spezifischen Kosten zuzurechnen. Dadurch entsteht eine Entscheidungsgrundlage für die Rationalisierung der Produktion. Eine Controllingaufgabe ist, die Fertigung in sinnvolle Schritte zu gliedern

---

[474] Jung 2002, S. 339.

[475] Hartenstein/Billing/Schawel/Grein 2000, S. 53.

[476] Vollmuth 2001, S. 292 – 293, Abb. 46 und vgl. Jung 2002, S. 596 – 600.

[477] Vollmuth 2001, S. 293.

[478] Ossadnik 1996, S. 131 f. und Jung 2002, S. 1121.

[479] Vollmuth 2001, S. 302.

[480] Jung 2002, S. 1121.

und das Berichtswesen so aufzubauen, das eine Kostenzuordnung in diesem Rahmen zulässt. Dadurch können die so genannten „cost-drivers“[481] ausfindig gemacht werden.[482] Dieses Verfahren ist sehr aufwendig, wodurch eine Anwendung in kleineren und mittleren Betrieben im Normalfall wegen der Kostenintensität nicht in Betracht kommt.

Das Stichwort Qualitätsmanagement[483] wurde bereits mit der Darstellung des „Lean-Managements“ als originärer Bestandteil des KAIZEN aufgegriffen (vgl. Ziffer 1.1.3). Qualität bedeutet dabei für ein Unternehmen konkret: „[...] die Gesamtheit von Eigenschaften und Merkmalen eines Produktes oder einer Dienstleistung, die sich auf deren Eignung zum Erfüllen festgelegter oder vorausgesetzter Erfordernisse beziehen.“[484] Mittels der Qualität seiner Produkte kann ein Unternehmen seine Erfolgschancen auf dem Markt verbessern oder verschlechtern. Vor dem Verkauf eines Produktes aus dem Unternehmen ist es die Aufgabe der Fertigungskontrolle dafür zu sorgen, dass keine fehlerhaften Güter in den Handel geraten. Dazu ist die Qualität der eigenen Fertigung so zu steigern, dass die kostenintensive Fehlerquote reduziert wird. Zusätzlich sind Strategien zu entwickeln, die die Zufriedenheit der Abnehmer steigert. Hierin liegt die eigentliche Aufgabe des Controllings im Rahmen des Qualitätsmanagements.

Der „Shareholder-Value-Ansatz“[485] ist ein betriebswirtschaftliches Konzept, das bereits vom Namen her durch die Berichterstattung in den Medien bei vielen ökonomischen „Laien“ bekannt ist. Er zielt darauf ab, die Gewinnchancen der Unternehmung so zu optimieren, dass die Unternehmenseigner eine möglichst hohe Kapitalrendite erzielen und damit ein Zuwachs an Reichtum für die Anteilseigner dadurch eintritt, dass der Unternehmenswert ansteigt.[486] Das betriebliche Management nimmt also ausschließlich treuhänderisch die gewinnorientierten Interessen der Besitzer wahr.[487] Dieses Ziel wird primär erreicht, indem der Wert des Unternehmens maximiert wird.[488] Deswegen entsteht oft der negative Eindruck bei Kunden oder Mitarbeitern, dass die Anwendung von „Shareholder-Value“ nur auf Erfüllung der Gewinninteressen der Unternehmenseigner abzielt und „rigorose“ Stellenkürzungen oder schlechtere Kunde-

---

[481] Ein cost-driver ist ein Zustand, ein Verfahren oder ein Verfahrensfehler, der zu unnötigen Produktionskosten führen kann. Dadurch ausgelöst kommt es zu einem schlechteren Organisationsergebnis.

[482] Jung 2002, S. 1122.

[483] Vgl. Hartenstein/Billing/Schawel/Grein 2000, S. 61 – 63.

[484] Zit. n. Ziegenbein 2001, S. 139. Der Verfasser bezieht sich auf eine nicht näher genannte DIN-Norm.

[485] Ein „Shareholder“ ist eine Rechtspersönlichkeit, die aus Gewinninteresse einen Vermögenswert oder eine Beteiligung an einer Unternehmung hält.

[486] Jung 2002, S. 1143.

[487] Brink 2000, S. 113.

[488] Jung 2003, S. 169.

beziehungen bedeuten können.[489] Das zuständige Controlling übernimmt im Rahmen der „Shareholder-Value-Analyse“ die Aufgabe, nach geeigneten Methoden Ausschau zu halten, die Kennzahlen über die Gewinn- und Wertentwicklung des Unternehmens und über geeignete Strategien zur Gewinn- oder Wertsteigerung des Unternehmens Aussagen ermitteln.

Ein wesentlich weniger bekanntes Konzept, das auf die Erfüllung von verschiedenen Unternehmensinteressen abzielt, ist der „Stakeholder-Value-Ansatz“ oder Anspruchsgruppenkonzept[490], das in den 1960er Jahren von dem „Stanford Research Institute“ entwickelt wurde. Ein „Stakeholder“ ist eine Persönlichkeit, der sowohl ein Interesse am Unternehmensgewinn als auch am Fortbestand der Unternehmung hat. Ohne die Unterstützung der Stakeholder ist die Existenz einer Unternehmung mittelfristig gefährdet. Man könnte diesen Begriff mit dem Wort Interessenseigner umschreiben. Beteiligte Interessengruppen könnten beispielsweise neben den Anteilseignern, die Kunden, das betriebliche Management, die politischen Interessenvertreter, die Zulieferbetriebe, die Wettbewerber, die Medien, die Belegschaft oder die Arbeitnehmervertreter sein.[491] Dieser Ansatz zielt darauf ab, die Interessen aller am Unternehmen interessierten Gruppierungen so zu vereinigen, dass der Unternehmensgewinn optimal ist und der Unternehmensfortbestand gesichert bleibt.[492] Hieraus entstehen Anspruchsgruppen, die im Vorfeld zu ermitteln sind. Dieses Prinzip gelangt in der unternehmerischen Praxis selten zur Anwendung, weil eine Beschreibung und Bedienung aller Interessensgruppen aufwendig und schwierig ist. Dagegen ist eine Anwendung in den privatrechtlichen Non-Profit-Organisationen (NPOs) bekannt. Controlling hat die Aufgabe, spezifische Interessen zu finden und abgrenzbaren Gruppen zuzuordnen, Verfahren zu entwickeln, wie diese Interessen erfüllt werden können und dadurch betriebliche Gewinn- bzw. Liquiditätsvorteile entstehen.

Eine in das Unternehmen gerichtete Analyse ist die Stärken- und Schwächen-Untersuchung, die die internen Abläufe, Verfahren und Handlungsweisen auf den Prüfstand stellt. Nur wer seine Schwächen kennt und abstellt, wer um seine Stärken weiß und diese ausbaut und behauptet, kann auf dem Markt bestehen! Daher versucht das betriebliche Management anhand einer Befragung der Führungskräfte einen Überblick über die besondern Vor- bzw. Nachteile des Betriebes zu gewinnen.[493] Der Gang dieser Analyse gliedert sich in drei wesentliche Abschnitte, die vom Controllingpersonal zu planen und zu steuern sind: die Festlegung von Be-

---

489 Vollmuth 2001, S. 331 und Jung 2002, S. 1144.

490 Freeman 1984, S. 52 – 55, Schwager 2001, S. 220 und Jung 2003, S. 523 – 524.

491 Freeman 1984, S. 55 und Schwager 2001, S. 220.

492 Jung 2002, S. 1144.

493 Vollmuth 2001, S. 339 – 340.

urteilungskriterien, die Durchführung der Bewertung seitens der befragten Führungskräfte und die Auswertung und Darstellung der Untersuchung.[494]

Eine strategischen Lücke entsteht für eine Unternehmung dann, wenn die vorauszusehende langfristige Geschäftsentwicklung von der im Vorfeld geplanten Soll-Entwicklung abweicht.[495] Umgangsprachlich könnte man das so ausdrücken: „Man stellt fest, dass etwas nicht stimmt. Den Grund dafür kennt aber niemand.“ Festgelegte Ziele und Zielgrößen werden nicht realisiert. Die Suche nach einer strategischen Lücke, die so genannte „Gap-Analyse“[496], ist ein Controllingkonzept. Dabei ist die Geschäftsentwicklung zu beobachten und im Rahmen der Früherkennung auf Abweichung hinzuweisen. Dieser Hinweis dient der Unternehmensführung in der Sache nur wenig. Deshalb ist es Aufgabe des Controllings, nach der Problemfeststellung geeignete Lösungsstrategien im Zusammenwirken mit den im Management beteiligten Personen zu entwickeln. Dazu sind vorhandene Strategien so zu modifizieren, dass eine Anpassung an den Markt erfolgt.[497]

Die „Szenario-Technik“ ist eine Zukunftsvorsorge für das Unternehmen, die verschiedene denkbare Entwicklungen in der Zukunft für die Gegenwart projizieren soll.[498] Diese Projektion kann sowohl optimistisch als auch pessimistisch betrachtet werden.[499] Dazu werden alle für das Unternehmen in Frage kommenden Einflüsse beobachtet. Eine geeignete Projektgruppe unter der Leitung von Controllern soll zu den gestellten Problemen Lösungsansätze oder Strategien entwickeln. Beispielsweise könnte ein Rohölpreisschock[500] für eine Unternehmung simuliert werden. Dazu kalkuliert man höhere Einkaufspreise im Bereich der Derivate oder chemischen Produkte. Wie aktuell so ein Problem für die deutsche Wirtschaft sein könnte, zeigt sich am Beispiel des „Nahost-Konfliktes“ oder des Feldzugs gegen den irakischen Diktator Saddam Hussein im Jahre 2003. Ergebnis der Szenariotechnik ist ein Drehbuch für Situationen, damit die im Management Beauftragten möglichst rasch, flexibel und fundiert reagieren können.

Bevor Produkte auf den Markt gelangen, ist es die Aufgabe des Managements zu prüfen, welcher Produktpreis erzielt werden kann. Neben anderen Erwägungen, wie den zu erzielenden Erlösen, ist eine Kalkulation der zu erwartenden Produktionskosten durchzuführen. Da die

---

494 Vollmuth 2001, S. 340.
495 Vollmuth 2001, S. 348.
496 Schultz 2001, S. 203 – 204.
497 Vollmuth 2001, S. 349 und Ziegenbein 2001, S. 54.
498 Vollmuth 2001, S. 353 und Schultz 2001, S. 205 – 206.
499 Ziegenbein 2001, S. 54.
500 Vollmuth 2001, S. 352.

Preise auf den Tauschmärkten bereits im Vorfeld durch die Konkurrenz und das Kaufverhalten der Konsumenten regional vorgegeben sind, sollen die Produktionskosten so gestaltet werden, dass ein marktfähiger Produktpreis erzielt wird, der Gewinne ermöglicht.[501] Um dies sicherzustellen, wendet man das Zielkostenmanagement an. Die Preise und die zu erwartenden Produktkosten sind im Vorfeld zu ermitteln, damit die mit der Produktion beauftragten Mitarbeiter die Fertigung so gestalten können, dass die Kosten und Erlöse in einem vernünftigem Verhältnis zum Produktpreis stehen. Dabei gilt, dass die Differenz zwischen dem angestrebten Marktpreis, also dem erzielbaren Preis, und dem Zielgewinn, dem geplanten Gewinn, den Betrag der erlaubten Produktionskosten darstellt.[502]

Gegen Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre haben die Unternehmensberater und Wirtschaftswissenschaftler Robert S. Kaplan und David P. Norton das Konzept der „Balanced Scorecard"[503] für die betriebliche Anwendung entwickelt. Aufgrund der sich wandelnden Märkte, Konkurrenzverhältnisse, Kundenbeziehungen und der Mitarbeiterstruktur muss ein Unternehmen am Ende des 21. Jahrhunderts besonders flexibel und anpassungsfähig sein.[504] Der Begriff Balanced Scorecard kann mit dem Wort „ausgewogene Steuerungsmatrix" übersetzt werden. Die Balanced Scorecard ergänzt die traditionellen Kennzahlen des betrieblichen Rechnungswesens mit den Visionen und Strategien der Unternehmensführung.[505] Sie stellt einen Versuch dar, die Kundenperspektive, die finanzielle Perspektive, die interne Prozessperspektive und die Lern- und Wachstumsperspektive für die Unternehmung darzustellen und zusammenzufassen. Finanzielle Kennzahlen vergangener Leistungen werden dabei mit den treibenden Faktoren zukünftiger Leistungen in Einklang gebracht.[506] Hierdurch werden alle Unternehmensbereiche steuerbar.[507] Prinzipiell versucht man, für jede dieser Perspektiven eine geeignete Matrix[508] zu erstellen, die aus einer Zielbeschreibung, den Zielen zugeordneten Kennzahlen und den zu veranlassenden Maßnahmen bestehen. Ziel ist es, dass die vier Perspektiven in einer „Ursache-Wirkung-Kette" zusammengefasst werden, die eine übergreifende Steuerung und Gestaltung erlauben.[509] Das dargestellte Kaplan-Norton-Verfahren wurde in den letzten Jahren von den Unternehmen modifiziert. Eine Anpassung der Perspektiven und Zielsetzungen ist daher jederzeit möglich. Die Vierfeldermatrix als Wirkungs- und Ursachen-

---

[501] Vollmuth 2001, S. 371. Dies gilt vor allem auf Polypolmärkten.
[502] Vollmuth 2001, S. 372.
[503] Vollmuth 2001, S. 385.
[504] Vollmuth 2001, S. 385.
[505] Kaplan/Norton 1997, S. 7.
[506] Kaplan/Norton 1997, S. 8.
[507] Ziegenbein 2001, S. 199.
[508] Vgl. Kaplan/Norton 1997, S. 9, Abb. 1.1.
[509] Ziegenbein 2001, S. 199.

kette ist in der Praxis also nicht obligatorisch. Die Anwendung dieses Instrumentes setzt eine umfassende und kostenintensive EDV-Ausstattung und Anwendung voraus, damit ein geeignetes Berichtswesen auch funktionieren kann. Daher ist eine Anwendung oft nur für mittlere und größere Betriebe von Vorteil.

Die konzeptionelle Früherkennung ist ein Instrument, das im Rahmen der Unternehmenssteuerung eine Beobachtung der Gegenwart und Zukunft ermöglichen soll. Hierunter versteht man ein System, das sowohl die Chancen als auch die Risiken für eine Unternehmung aufzeigen soll,[510] wobei die Erkennung von Geschäftsrisiken im Vordergrund steht.[511] Dazu haben sich bisher drei verschiedenen Generationen von Frühwarn-, neuerdings auch Früherkennungssystemen herausgebildet:[512]

- Der Zeitvergleich von Kennzahlen und Kennzahlensystemen, um daraus statistische Rückschlüsse zu ziehen, die auf Gefahren oder Chancen des Unternehmens hinweisen,
- Die Aufstellung von allgemeinen Frühwarnindikatoren, die nicht allgemein erkennbare Signale aufspüren und
- Die Beobachtung der Unternehmensumwelt, die sowohl normativ als auch marktmäßig Einfluss auf den Betrieb nehmen können.

In Abschnitt 4.5.2 wird die Darstellung mit der Untersuchung finanzwissenschaftlicher Controllingkonzeptionen fortgesetzt.

4.5.2 Controllingkonzeptionen der Finanzwissenschaft

Die Untersuchung und Beschreibung der monetären Steuerungskonzeption des staatlichen Handelns ist eine Teilaufgabe der Finanzwissenschaft. Dazu können zwei wesentliche Konzepte unterschieden werden: die klassische Kameralistik und das Verfahren der öffentlichen „doppischen Rechnungslegung"[513]. Bei der finanzwissenschaftlichen Analyse und Deutung steht im Vordergrund, dass das staatliche Handeln mit der Abtragung von monetären Strömen messbar, darstellbar und erklärbar ist,[514] indem die Verrechnung von entgegengesetzt verlaufenden Strömen von Leistungen und Zahlungen entweder in einem Konto oder in Konten-

---

[510] Schultz 2001, S. 206.

[511] Schultz 2001, S. 206.

[512] Schultz 2001, S. 208 – 209.

[513] Die doppische Rechnungslegung, abgekürzt Doppik, ist ein Verfahren der doppelten kaufmännischen Buchführung im Rahmen eines Mehrkontensystems.

[514] Der finanzwissenschaftliche Betrachtungsgegenstand geht weit über die traditionelle Lehre der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben hinaus. Die Arbeit behandelt aber nur diesen Aspekt. Dickertmann/Gelbhaar 2000, S. 13 f.

systemen erfasst werden.[515] Ferner wird in den Kontext dieser Analyse die Evaluation des finanziellen Gebarens der öffentlichen Verwaltungsträger gestellt. Das heißt, dass die rechtlich einwandfreie Mittelverwendung untersucht wird.

Moderne Ansätze einer leistungsfähigen, wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungsführung fördern die Entwicklung hin zu einer modernen Verwaltungskameralistik.[516] Obwohl nicht Erkenntnisinteresse der Finanzwissenschaft, muss die Rechnungskontrolle den Begriffen der Kameralistik und der öffentlichen Doppik zugeordnet werden. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden aufgeführten Arten der öffentlichen Rechnungslegung besteht darin, dass die Kameralistik die Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe und somit die Förderung des Wohlstandes im Sinne der Gemeinwohloptimierung in den Vordergrund zu stellen hat.[517] Im Gegensatz dazu zielt die Verwaltungsdoppik primär darauf ab, Kosten- und Leistungen in einem Mehrkontensystem so abzutragen, dass nicht nur eine Kontrolle der hoheitlichen Aufgabe bzw. Leistung möglich wird, sondern auch eine Untersuchung, inwieweit sparsam und wirtschaftlich mit den zur Verfügung gestellten Finanzmitteln gearbeitet wird.

In den Abschnitten 4.5.2.1 und 4.5.2.2 sollen die einzelnen Verfahrensunterschiede erläutert werden. Als spezieller Teil der Doppik wird in Abschnitt 4.5.2.3 praxisnah die öffentliche Kosten- und Leistungsrechnung dargestellt.

4.5.2.1 Das Konzept der Verwaltungskameralistik

Aus der Wiege der Staatswissenschaften heraus entstand im 18. Jahrhundert der „euro-kontinentale“ Rechnungsstil „Kameralistik“.[518] Der Begriff stammt vom lateinischen Wort „camera“ ab, welches im Allgemeinen die feudale Rechnungskammer im 18. Jahrhundert bezeichnet.[519] Durch eine zunehmende Verwaltungstätigkeit im ausgehenden 17. Jahrhundert wurde ein einheitliches Konzept notwendig, das die Rechnungslegung[520] der Staatstätigkeit und Staatswirtschaft im Merkantilismus koordinierte.[521] Viele Verwaltungen und deren Zweige waren damals schon von staatlicher Mittelzuweisung abhängig. Man möge nur an das Kriegswesen denken, das immer wieder bei anstehenden Ausgaben zu Streitigkeiten zwischen den

515 Mühlhaupt 1991, S. 434 – 435.

516 Oettle 1987, S. 171.

517 Mühlhaupt 1987, S. 37 – 38.

518 Mühlhaupt 1991, S. 434.

519 Nau/Wallner 1999, S. 54.

520 Mühlhaupt 1987, S. 34.

521 Zielenziger 1923, S. 573 – 574 und vgl. Tautscher 1956, S. 463 – 467.

herrschenden Königen/Fürsten und dem Adel oder dem gemeinen Volke wegen der zu erhöhenden Steuern führte.

Im Jahre 1669 im Vereinten Königreich mit der „bill of rights“ das erste Budget- und Steuerbewilligungsrecht in Europa rechtlich verankert.[522] Erst im 19. Jahrhundert tauchten im Bereich der deutschen Staaten die ersten formalen Haushalte auf. Daraus entwickelte sich das Budgetbewilligungsrecht der Parlamente, das noch heute eins der entscheidensten parlamentarischen Kontrollrechte innerhalb einer funktionierenden Demokratie darstellt.

Ein Rechnungsstil wird immer von den Zwecken bestimmt, die die Anwender mit ihm verfolgen.[523] Die Ziele der Kameralistik ergeben sich aus den Sach-, Leistungs- und Wirtschaftszielen der Verwaltungen und der öffentlich-rechtlichen Betriebe.[524] Gemäß § 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) dient sie primär der ordnungsgemäßen Mittelzuweisung, der Bedarfsdeckungsfunktion, an die einzelnen Verwaltungs- und Selbstverwaltungsträger.[525] Sekundär wird sie als Mittel- und Verbrauchsnachweis genutzt, wobei ihre terziäre Funktion eine Prüf- oder Kontrollfunktion ist.[526] Diese findet sowohl vorher, während als auch nach der Aufstellung der Budgets statt. Darüber hinaus werden dem Budget auch wirtschaftpolitische Funktionen zugeordnet, die im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter dargestellt werden sollen.[527] Die Kameralistik ist daher nicht nur ein finanzwissenschaftlicher Rechnungsstil. Sie ist ein Instrument im politisch-administrativen System zur Planung, Aufstellung und Verabschiedung von Haushalten. Darüber hinaus ist sie ein wesentliches Mittel für die Offenlegung des staatlichen Mittelverbrauchs. Die Kontrollbehörden, wie die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, oder beispielsweise die Bürger, erhalten hierdurch Transparenz.

Die Aufstellung von kameralen Haushalten ist in Deutschland der Normalfall, wenngleich in vielen Landesverfassungen – so beispielsweise in Nordrhein-Westfalen – die Anwendung der Doppik als parallel Konzept zur Kameralistik vorgeschrieben ist. Die kamerale Rechnungslegung ist an konkrete rechtliche Bestimmungen geknüpft, die sich aus GG, BHO, HGrG und den Haushaltsordnungen der Länder ergeben.[528] Diese normativen Grundlagen fassen die Regeln zusammen, wie der Bund, die Länder, die Kommunen und die verselbstständigten Ver-

---

[522] Blankart 2001, S. 416.
[523] Mühlhaupt 1987, S. 79.
[524] Mühlhaupt 1987, S. 79.
[525] Lüder 1996, S. 418.
[526] Vgl. Blankart 2001, S. 422, Nr. 4.
[527] Lüder 1996, S. 418.
[528] Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) 2001, S. 7 –10.

waltungsträger ihre Haushalte formal aufstellen müssen.[529] Zusätzlich sind diesen Gesetzen und Verordnungen die Mittel und Instrumente der Rechnungsprüfung zu entnehmen.[530]

Ein Haushaltsplan ist zunächst ein hoheitliches Einnahme- und Ausgabetableau, das durch die entsprechenden Exekutivorgane, wie beispielsweise den Bundestag und die Parlamente der Länder, in Form eines Haushaltsgesetzes zu verabschieden ist, damit er rechtliche Verbindlichkeit erlangt.[531] Er ist eine systematische Gliederung und Zusammenstellung aller für ein Haushaltsjahr im Voraus veranschlagten Ausgaben und der zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen.[532] Durch diesen Plan werden Ansprüche Dritter gegenüber den Verwaltungen weder begründet noch aufgehoben.[533]

Innerhalb der Kommunen entscheidet der Rat über den Vermögens- und über den Verwaltungshaushalt, der dann durch die Fachaufsicht des zuständigen Landes zu prüfen ist. Vor der Aufstellung eines Haushaltsplanes ist die Einnahmenseite möglichst genau im Rahmen von Schätzungen zu ermitteln.[534] Eigens dazu wurde der Arbeitskreis Steuerschätzung[535] als Sachverständigenrat eingerichtet, der in regelmäßigen Abständen tagt und die Einnahmen aller staatlichen Akteure auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene begutachtet.

Grundsätzlich gilt der klassische Leitfaden des kameralen Handelns, dass man nur die Mittel ausgeben kann, die man aufgrund von Steuereinnahmen, Krediten oder anderen Quellen zur Verfügung hat. Diese Grundregel wurde jedoch in den letzten Jahren entlang aller staatlichen Ebenen rücksichtslos außer Acht gelassen, so dass für die heutigen Budgetplaner eine immer größer werdende monetäre Ressourcenlücke zu planen ist.[536] Damit die kamerale Planung genau funktionieren kann, ist der Budgetzeitraum in aller Regel auf ein Jahr festgelegt. Dadurch sind die Einnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen besser schätzbar. Schließlich unterliegen sie konjunkturellen Schwankungen, die zu einem Einnahmeanstieg oder beispielsweise zu einem Steuerrückgang führen können.

---

[529] Blankart 2001, S. 417.

[530] Vgl. Lüder 1996, S. 417 – 419.

[531] Lüder 1996, S. 417.

[532] Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) 2001, S. 10.

[533] Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) 2001, S. 10.

[534] Lüder 1996, S. 418

[535] Vgl. Blankart 2001, S. 418.

[536] Vgl. Müller 2003, S. 128.

Die Aufstellung von Budgets unterliegt den verschiedenen Haushaltsgrundsätzen:

- dem Prinzip der Vollständigkeit,
- dem Prinzip der Klarheit,
- dem Prinzip der Genauigkeit,
- dem Prinzip der Spezialität,
- dem Prinzip der Öffentlichkeit,
- dem Prinzip der Jährlichkeit,
- dem Bruttoprinzip,
- dem Prinzip der Sparsamkeit,
- dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und
- dem Prinzip der Spezialität.[537]

Art. 110 I GG, § 8 II HGrG und § 11 II BHO legen fest, dass alle Ausgaben und Einnahmen im Budget vollständig wiedergegeben werden müssen. Geheime Budgets oder Fonds sind daher in ihrer Aufstellung unzulässig und somit verfassungs- und gesetzeswidrig.[538] Die staatlichen Einnahmen und Ausgaben sind gesondert nachzuweisen. Eine Summierung oder Saldierung ist nicht gestattet. Daher sind alle aufgeführten Beträge Bruttobeträge.[539]

Das Prinzip der Klarheit fordert bei der Budgetaufstellung, dass die zur Verfügung stehenden Mittel klar nach ihrer Herkunft und Zweckbestimmung zu gliedern sind. Dies ergibt sich aus den Bestimmungen der §§ 10, 11, 12 IV HGrG, §§ 13, 14, 17 BHO.[540] Hieraus folgt eine sinnvolle, nach Ressorts oder speziellen Funktionen orientierte Gliederung des Budgets in Pläne, Kapitel und Titel, die im weiteren Verlauf der Arbeit noch erläutert werden. Alle Einnahmen und Ausgaben sind gemäß den Bestimmungen von Art. 110 I 1 GG, § 8 I HGrG und § 11 I BHO in einem Haushalt zusammenzufassen, wodurch dem Prinzip der Einheitlichkeit Rechnung getragen wird.[541]

Grundsätzlich gilt, dass die abgetragenen Budgetzahlen möglichst genauen Geldbeträgen zu entsprechen haben. Das heißt, dass sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenschätzung realistisch sein müssen.[542] Art. 110 I GG, § 1 S. 1 und § 30 BHO regeln, dass die Budgetaufstellung vor Beginn der Planperiode zu erfolgen hat,[543] wodurch sichergestellt werden soll, dass für jeden Haushaltszeitraum ein rechtlich verbindliches Budget besteht, an das sich die Verwaltungen zu halten haben. Es ist formal festgelegt, dass die öffentliche Hand keine Gelder ausgeben darf, die nicht in einem Haushaltsgesetz oder dem Haushalt eines Selbstverwaltungsträgers aufgeführt sind. In den letzten Jahren ist jedoch festzustellen, dass der Bundestag

---

537 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) 2001, S. 8 – 10 und Thieme 1995, S. 131.

538 Blankart 2001, S. 417.

539 Blankart 2001, S. 417.

540 Blankart 2001, S. 417 – 418.

541 Blankart 2001, S. 418.

542 Blankart 2001, S. 418.

543 Blankart 2001, S. 418.

gegen dieses Gebot kategorisch verstößt. Ein Grund hierfür liegt auch in der desolaten Finanzpolitik der rot-grünen Regierung.

Die Aufstellung der Haushaltszahlen hat nach speziell zu gliedernden Bereichen zu erfolgen. Öffentliche Ausgaben dürfen nur innerhalb der Planperiode, nur für einen vorbestimmten Zweck getätigt werden und die Ausgabenobergrenze darf dabei nicht überschritten werden.[544] Zusätzlich sind alle Haushaltszahlen und Gesetze zu veröffentlichen sind. Das heißt, dass beispielsweise nach der Verabschiedung durch den Bundestag und den Bundesrat, der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten der Gesetzestext im Bundesanzeiger bekannt zu geben ist. Dadurch erhalten alle Betroffenen, sowohl die öffentlichen Verwaltungsträger als auch die Bürger und die Wirtschaft, Transparenz über die staatlichen Ausgaben und Einnahmen.

Die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit lassen sich aus § 7 BHO ableiten. Daraus folgt, dass das Rechnungswesen der Kameralistik für die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Hand eine große Bedeutung hat.[545] Zum einen liefert die kamerale Buchführung Grundinformationen für jedwede staatliche Wirtschaftlichkeitsüberlegung und -berechnung und zum anderen ist sie Grundlage für wesentliche Soll- und Ist-Informationen, die eine Steuerung des Verwaltungshandelns zulässt. Eine wesentliche Schwachstelle des Verfahrens ist, dass die Darstellung dieser Informationen immer reaktiv nach der Ausgabe von öffentlichen Mitteln stattfindet und so als Reaktion auf Fehlausgaben nur das Einsparen von Mitteln übrig bleibt.

Für das Verständnis des kameralen Rechnungsstils ist die Erläuterung der allgemein üblichen Budgetgliederung obligatorisch. Eine vereinfachte Darstellung der Budgetgliederung soll am Beispiel der Bundes- und Landeshaushalte unternommen werden. Die Gliederung der Haushalte der verselbstständigten Verwaltungsbetriebe und der öffentlich-rechtlichen Betriebe sind prinzipiell gleich. Zu unterscheiden ist jedoch die Spezialität der einzelnen Mikroverwaltungsträger, so dass eine tiefergehende Darstellung nicht sinnvoll ist. Grundsätzlich werden alle Einnahmen und Ausgaben getrennt in einem Einkontensystem aufgeführt. Ein Haushalt des Bundes oder eines Landes besteht aus mehreren tausend Druckseiten. Er untergliedert sich grob in das Haushaltsgesetz, die Haushaltsübersicht, die Finanzierungsübersicht, den Kreditfinanzierungsplan, die Gruppierungsübersicht, die Funktionsübersicht, den Haushaltsquerschnitt, die durchlaufenden Posten, die Personalübersicht, die Einzelpläne und das Sachverzeichnis.[546]

---

544 Blankart 2001, S. 418 – 419.

545 Püttner 2000, S. 260.

546 Becker 1989, S. 688.

Die Feingliederung eines Gesamtplanes findet in Einzelplänen statt, die jedem Ressort auf Bundes- bzw. auf der Landesebene zugewiesen werden.[547] Eine Ausnahme davon stellt aber die Bundesschuld dar, die wegen ihres Umfanges und der Bedeutung für die Ausgabenseite als eigener Einzelplan dargestellt wird.[548] Die Einzelpläne sind in Kapitel und Titel untergliedert. Unter einem Kapitel versteht man eine Grobgliederung des Planes in Gruppen, wie z. B. das Ministerium, Personal oder die allgemeinen Bewilligungen.[549] Ein Titel dagegen ist die Basiseinheit eines Haushaltes.[550] Er besteht aus einer Titelnummer, der Zweckbestimmung und der für das Haushaltsjahr festgesetzten Euro-Beträge.[551] „Die gesetzliche Feststellung erstreckt sich auf das so genannte Dispositiv, das sich zusammensetzt aus: Zweckbestimmung, Betrag für das Haushaltsjahr, Verpflichtungsermächtigungen, Haushaltsvermerken.“[552] Hinzu kommt die Darstellung der Ist-Ausgaben im veranschlagten Zeitraum, wenngleich diese erst eindeutig nach Abschluss des Haushaltsjahres festgesetzt werden kann.

Die Vorteile der Verwaltungskameralistik liegen eindeutig im Nachweis darin, dass die Einnahmen und Ausgaben einer Haushaltsperiode exakt aufgeführt werden.[553] Dadurch wird zwar der öffentlich-rechtlichen Finanzkontrolle Rechnung getragen.[554] Dennoch können erhebliche Nachteile der Kameralistik festgestellt werden. Die Wirkungen und Ergebnisse des Verwaltungshandelns sind mit diesem Rechnungsverfahren nicht eindeutig nachweisbar.[555] Das Verfahren ist zu global und zu umfassend, so dass konkrete Verknüpfungen zwischen den möglichen Kostentreibern auf der einen Seite und den wirtschaftlichen Maßnahmen auf der anderen Seite trotz eines umfassenden EDV-Einsatzes nicht hergestellt werden können. Der in § 7 BHO geforderte Nachweis von Effizienz und Effektivität als Produkt vom sparsamen und wirtschaftlichen Handeln kann also nicht geführt werden. Den Leistungen werden keine realen Kosten gegenübergestellt, so dass die Einführung eines verbesserten Rechnungsverfahrens notwendig ist.

Eine weitere Schwachstelle des Verfahrens ist die Langwierigkeit der Haushaltsaufstellung und deren Umsetzung. Die Aufstellung eines Haushaltes beginnt ein Jahr im Voraus. Da sich aber sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der Verwaltungen ändern, zeigt sich die

---

547 Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) 2001, S. 11.

548 Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) 2001, S. 11.

549 Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) 2001, S. 11 und Becker 1989, S. 689.

550 Becker 1989, S. 688.

551 Becker 1989, S. 689.

552 Zit. n. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) 2001, S. 12.

553 Hopp/Göbel 1999, S. 20

554 Schultz 2001, S. 12.

555 Hopp/Göbel 1999, S. 20.

Planung oft sehr unflexibel und unverbindlich. Selbst nach der Verabschiedung der einzelnen Pläne als Gesetz tritt Konkretisierungsbedarf auf. Die folgende Abbildung zeigt den Zeitansatz für die Aufstellung und Verabschiedung eines Haushaltsplanes.

Zeit	Phasen der Haushaltsaufstellung
Dezember 2003	Rundschreiben an alle Ressorts zur Aufstellung des Haushalts 2005 und der mittelfristigen Finanzplanung (2005 – 2009)
März 2004	Vorschläge der Ressorts werden an das Finanzministerium (BMF) übersandt. Gleichzeitig Beginn der Verhandlungen zwischen den Ressorts und dem BMF auf der Arbeitsebene.
Mai 2004	Mittelfristige Prognose der Wirtschaftsentwicklung und die Steuerschätzung werden zur Klärung der Einnahmenseite vorgelegt.
Juni 2004	Beginn der Haushaltsverhandlungen auf der Minister-Ebene. Danach Kabinettsentscheidung über Haushaltsentwurf als Grundlage der Regierung.
August 2004	Übersendung des Entwurfs an Bundesrat und Bundestag zur Beratung.
September 2004	1. Lesung des Haushaltsgesetzes im Bundestag und 1. Beratung der Vorlage im Bundesrat. Beratungen im Haushaltsausschuss.
November 2004	Erneute Prognose der Steuer- und Wirtschaftsentwicklung. Abschluss der Beratungen im Haushaltsausschuss des Bundestages und 2./3. Lesung im Bundestag. Verabschiedung des Haushaltsplanes als Gesetz.
Dezember 2004	Abschluss der Beratungen im Bundesrat. Danach Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und Verkündigung des Gesetzes.
2005	Beginn der Haushaltsführung.
2006	Rechnungslegung

Abb. 14: Zeitlicher Ablauf der Haushaltsaufstellung am Beispiel des Bundeshaushaltes[556]

Durch den langen Zeitraum der Aufstellung und Planung zeigt sich die Kameralistik in ihrer Anwendung als zu unflexibel. Kurzfristige Änderungen im Budget, besonders auf der Einnahmenseite, verursachen einen enormen Umplanungsaufwand. Zu prüfen ist daher, ob das beschriebene Verfahren ergänzt oder durch andere Rechnungsstile abgelöst werden sollte. Als Alternative dazu wird in der Fachliteratur die doppelte öffentliche Rechnungslegung als Ableger der betriebswirtschaftlichen „Doppik" genannt. Im Abschnitt 4.5.2.2 wird deshalb die öffentliche doppische Rechnungslegung dargestellt.

4.5.2.2 Das Konzept der öffentlichen doppischen Rechnungslegung

Die doppelte kaufmännische Buchführung (Doppik) und die Verwaltungskameralistik haben gemeinsame Wurzeln, auch wenn dies für den fachkundigen Betrachter nicht so aussieht![557] „Da der Unterschied zwischen doppischer und kameralistischer Buchführung letztlich nur for-

---

[556] Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), S. 15.

[557] Mühlhaupt 1991, S. 435, Mühlhaupt 1987, S. 51 und Diemer 1996, S. 39 f.

maler Natur ist, war es möglich, in Gestalt der Betriebskameralistik eine Buchführungsmethode auszubilden, die wie die Doppik zu einer vollständigen Erfolgs- und Vermögensrechnung führt."[558] Schließlich war die Erfindung der Kameralistik die Entwicklung eines Rechnungsstils sowohl für die öffentlichen Verwaltungen als auch für die merkantilistischen Betriebe und Betriebsformen im 18. Jahrhundert.[559] Man unterscheidet noch heute die Betriebskameralistik, die Verwaltungskameralistik und die erweiterte Kameralistik, die heutzutage in den Kommunen als kamerales Konzept mit einem teilweisen Aufgreifen der doppischen Rechnungslegung durchgeführt wird.[560]

Obwohl die genannten Buchführungskonzepte inhaltlich eine gleiche Zielorientierung aufweisen, gibt es für den Anwender der Rechnungsverfahren deutliche Unterschiede.[561] Es gilt also zu prüfen, was die öffentliche Doppik als Controllingkonzept leisten kann und welche Vor- bzw. Nachteile sich hieraus für den Anwender ergeben. Die Buchungsmethode stammt dabei aus der Betriebswirtschaft. Unterschiedlich ist dagegen der Zweck, die Durchführung und der Aufbau des öffentlichen doppischen Rechnungsstils. Schließlich soll dieses Konzept keine Gewinne ausweisen, sondern den entstandenen Kosten die erbrachten Verwaltungsleistungen entgegenstellen. Wesentlich ist, dass diese Aufgabe so bewältigt wird, dass eine Kontrolle der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen möglich ist.

Im Allgemeinen ist die doppelte kaufmännische Buchführung ein Verfahren, in dem die monetären Einnahmen, Ausgaben und Forderungen, den Leistungen und den Kosten in einem Zweikontenrahmen gegenübergestellt werden. Für die privatrechtlichen Unternehmen ist diese Art der Buchführung durch § 242 Handelsgesetzbuch (HGB) vorgeschrieben.[562] Sie dient hier als pagatorischer[563] Nachweis des Unternehmens gegenüber den staatlichen Behörden, wenn es darum geht, Gewinne und Verluste für die Steuerfestsetzung vorzulegen. Hingewiesen sei jedoch darauf, dass die besonderen Stärken der Verwaltungskameralistik in der pagatorischen Darstellung von monetären Strömen liegt, so dass hier kein hinreichender Grund für die Übernahme der Doppik in den öffentlichen Verwaltungsträgern erkennbar ist.

Für die öffentlichen Verwaltungen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen des Bundes ist die Anwendung der „Buchführung und Bilanzierung" nach den kaufmännischen Grundsätzen des

---

558 Zit. n. Diemer 1996, S. 40.

559 Mühlhaupt 1991, S. 434 – 435.

560 Mühlhaupt 1991, S. 435 – 437 und vgl. Diemer 1996, S. 42.

561 Diemer 1996, S. 194.

562 Bähr/Fischer-Winkelmann 2001, S. 173.

563 Vgl. Jung 2002, S. 988 – 989.

HGBs (vgl. §§ 33 bis 41 HGB) fakultativ.[564] Sie kann parallel zur obligatorisch anzuwendenden Verwaltungskameralistik durchgeführt werden, um den erbrachten Verwaltungsleistungen die prozessbezogenen Kosten zuzuordnen. Einige Bundesländer (so NRW) schreiben den Landesverwaltungen und den verselbstständigten Verwaltungsträgern die Durchführung der Doppik parallel zur Kameralistik vor. Andere Bundesländer, so beispielsweise der Freistaat Bayern, sehen keinen großen Nutzen in der Anwendung des doppischen Rechnungsverfahrens.

Neben der pagatorischen Nachweisführung der öffentlichen Doppik tritt eine Anwendung als Verwaltungs- oder Betriebsrechnung als kalkulatorische Buchführung hinzu, wie sie die privatrechtlichen Unternehmen seit langem durchführen.[565] Unter einer kalkulatorischen Rechnung versteht man im Allgemeinen einen nach innen gekehrten Kosten- und Leistungsabgleich als Prüfungsgrundlage für die Effektivität und die Effizienz des Organisationshandelns. In der momentanen Debatte um die Reform der öffentlichen Rechnungslegung ist es unumstritten, dass diese Funktion der Doppik ein wesentlicher Vorteil für das Vorantreiben der Verwaltungsreform ist.[566]

In einem üblichem doppischen System verwendet man zwei Rechnungsbücher: das zeitlich geordnete Grund- und das nach Sachkriterien aufgebaute Hauptbuch.[567] Sämtliche Geschäftsvorfälle werden zeitlich chronologisch in das Grundbuch eingetragen. Es dient daher mehr als ein Journal oder Tagebuch, damit Geschäftsvorfälle termingenau nachvollziehbar bleiben.[568] Das Hauptbuch untergliedert sich in die Bestandskonten (aktive und passive Konten) und in die Erfolgskonten (Aufwands- und Ertragskonten). Die Führung der Bestandskonten zielt darauf ab, eine Gesamtbilanz[569] für die Organisation zu erstellen. Dagegen werden Gewinne und Verluste in den Erfolgskonten nachgewiesen.[570] Das Organisationsziel der gemeinwohlorientierten Verwaltungen und der öffentlichen Betriebe richtet sich nicht nach der Erreichung eines möglichst hohen Profits. Dennoch dient die Gewinn- und Verlustrechnung der Ermittlung von Zuschüssen seitens der Verwaltungsträger an die öffentlichen Einrichtungen oder die möglichen Entnahmen zur Weiterverteilung an andere zuschussbedürftige Behörden.

---

564 § 33 a Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG).

565 Vgl. Jung 2002, S. 988.

566 Bayer 2001, S. 342.

567 Diemer 1996, S. 36.

568 Jung 2002, S. 1048.

569 Eine Bilanz dient der zahlenmäßigen Abbildung von Vermögens- und Güterbeständen einer juristschen oder natürlichen Person. Eichhorn 2003, S. 156 ff.

570 Diemer 1996, S. 36 f.

Ein Konto ist eine tabellarische Auflistung von Vermögens-, Wert- oder Kapitalbeständen einer Organisation, die sich an bestimmten Zwecken orientiert. Dabei gliedert sich das Konto in eine Aktiv-/Haben- und in eine Passiv-/Sollseite. Die Aktivseite stellt die Vermögensverwendung dar, wogegen man unter einem Habenbestand einen realen Vermögensbestand versteht. Die Passivseite klärt dagegen den Betrachter über die Mittelherkunft auf. Ein Soll stellt einen real negativen Vermögensbestand dar. [571] Jede Zahlung oder jeder Geschäftsvorfall löst auf den genannten Konten eine Buchung aus, die sowohl auf der Aktiv- als auch auf der Passivseite vorgenommen wird. Alle Konten werden nach einer bestimmten Periode, für die öffentlichen Verwaltungen spätestens nach Beendigung des Haushaltsjahres, abgeschlossen. Darunter versteht man, dass man die Mittel- und Finanzströme so verrechnet, dass auf den Erfolgskonten ein Gewinn oder Verlust verzeichnet werden kann und auf den Bestandskonten eine abgeschlossene Bilanz ersichtlich wird.

Die Doppik weist trotz der genannten Vorteile einige Anwendungsnachteile auf. Zunächst müssen Personalressourcen in den öffentlichen Verwaltungen für den Aufbau, die Durchführung und Überwachung eines doppischen Rechnungsverfahrens ausgebildet, eingestellt und bereitgestellt werden. Oft ist sogar auf ausgebildete Betriebswirte zurückzugreifen, die zwar die Doppik, aber nicht die Anforderungen der derzeit obligatorischen Kameralistik[572] verstehen. Das führt nicht nur zu zusätzlichen Kosten, die besonders kleinere Kommunen nicht aufbringen können, sondern auch zu Steuerungsproblemen zwischen den Verwaltungskameralisten und den Betriebswirten. Die Rechnungsperiode soll sich an dem vorgegebenen Haushaltsjahr orientieren. Dieser Grundsatz ergibt sich aus dem Haushaltsgrundsätzegesetz und der Bundeshaushaltsordnung. Dies eröffnet neue Fragestellungen, wie z. B. mit nicht verbrauchten Mitteln eines ablaufenden Jahres umzugehen ist. Die doppische Buchführung hört schließlich nicht mit Jahresende auf, so wie es die Kameralistik vorsieht.

Viele Außenstehende, z. B. ökonomische Berater, wollen die Verwaltungen Glauben machen, dass die Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung mittel- bis langfristig zu einer kostendeckenden Verwaltungsführung führt. Diese Meinung wird jedoch durch häufiges Wiederholen nicht richtiger,[573] denn besonders am Beispiel der Leistungs- oder Sozialverwaltung zeigt sich deutlich, dass durch die umfangreichen Bundeszuschüsse – wie für die Krankenversicherungsträger, die Sozialversicherungsträger oder die Sozialhilfe – so etwas derzeit nicht eintreten kann. Nur spezifische Verwaltungen, deren Leistungen auf eine realen Markt treffen, sind

---

571 Diemer 1996, S. 36 f.

572 Nach wie vor ist die Anwendung der Kameralistik vorgegeben. Eine mittel- bis langfristige Änderung dieses Zustandes ist noch nicht in Sicht.

573 Brüggen 1999, S. 342.

in der Lage, diese Forderung zu erfüllen. Dies sind aber zumeist ehemalige autonome Wirtschaftskörperschaften, wie z. B. die Telekom oder die Deutsche Bahn AG, die bereits seit langem auf dem Weg in eine privatwirtschaftliche Unternehmensform sind.

Die Anwendung der Doppik bietet jedoch kurzfristig vor allem für die öffentlichen Unternehmen Vorteile. Es sollte daher darüber nachgedacht werden, ob die strengen Haushaltsvorschriften der Kameralistik im Einzelnen zu überprüfen und zu lockern sind. Die mittel- bzw. langfristige Umwandlung der hoheitlichen Betriebe in privatwirtschaftliche Unternehmen ist erklärtes Ziel aller staatlichen Verwaltungsträger. Dies ergibt sich im Allgemeinen aus den Regierungsprogrammen „schlanker Staat“ oder „aktivierender Staat“ (vgl. Ziffer 1.2.1). Die öffentliche Doppik, die für jede spezifische Verwaltungseinheit oder jeden Verwaltungsbetrieb einzeln zu entwickeln ist, kann hierzu ein Bindeglied sein.[574] Ein Zwischenschritt dazu kann eine sinnvolle, dem Einzelfall angepasste Kombination aus Kameralistik und doppischer Rechnungsführung, sein.[575]

Es muss das erklärte politische Ziel der Verwaltungsreform sein, dass die rechtlichen Grundlagen auf Bundes- und Länderebene geschaffen werden, damit die öffentliche Doppik in allen Verwaltungseinheiten und öffentlich-rechtlichen Unternehmen umgesetzt werden kann. Hierzu ist jedoch ein Einvernehmen beider großer Parteien in Deutschland notwendig. Die Änderung der Haushaltsgesetze und Verordnungen bedürfen der Zustimmung in beiden Kammern, dem Bundestag und dem Bundesrat. Dieser Schritt ist jedoch in den theoretischen Reformkonzepten der verschiedenen Akteure auf Bundes- bzw. Landesebene, außer in Nordrhein-Westfalen nicht zu erkennen.

4.5.2.3 Die öffentliche Kosten- und Leistungsrechnung

„Pecunia nervus rerum est – Geld ist letztlich der Kern aller Dinge“[576] stellt Göttrik Wewer für die öffentlichen Verwaltungen fest.[577] Vielmehr geht es aber um Geld im Sinne von Kosten, die für die öffentliche Hand für die Bereitstellung von Dienstleistungen entstehen. Gewinne werden dabei nur in den seltensten Fällen erzielt. Hoffnung besteht einzig darin, mit der Erhebung von Gebühren die Kostendeckung für die Verwaltungsleistungen herbeizuführen. Die öffentlich-rechtlichen Unternehmen wären aber in der Lage, durch Monopolstellungen, durch bestimmte Steuerbefreiungen oder Sonderstellungen Gewinne zu erzielen. Das Äquivalenzprinzip verlangt jedoch, dass der Nutzen der Monopolleistung den Gebühren bzw. Verrech-

---

[574] Vgl. Becker 1999, S. 438 – 439.

[575] Vgl. Diemer 1996, S. 39 ff., Abschnitt 2.33 und Mundhenke 2001, S. 18, Abb. 18.

[576] Zit. n. Wewer 2001a, S. 328.

[577] Wewer 2001a, S. 328.

nungswerten vergleichbar sein soll.[578] So eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahr 1961.[579] Die Erzielung von Überschüssen ist für die öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Form nur im Ausnahmefall erlaubt.[580] Die privatwirtschaftlichen Unternehmungen mit öffentlicher Beteiligung sind als Gegenpol zur hoheitlichen Verwaltung gewinnorientiert.

Die Kosten- und Leistungsrechnung soll den vollen Aufwand abbilden, der für die Herstellung der hoheitlichen Verwaltungsleistung notwendig ist. Dabei kommt es nicht nur auf eine Zusammenfassung des Geldumfanges der Einnahmen bzw. Ausgaben an. Vielmehr müssen auch Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen sowie die Berücksichtung zukünftiger Belastungen aufgeführt werden und den Verwaltungsleistungen als Kosten entgegengestellt werden.[581] Hierdurch wird die bisherige Dokumentation und Steuerung des Geldverbrauchs als Aufgabe der Kameralistik ergänzt.[582] Die Politik verknüpft mit der Durchführung der Kosten- und Leistungsrechnung die Hoffnung, dass die Effizienzreserven der Verwaltungen in naher Zukunft bei gleichzeitiger Steigerung der Effektivität des staatlichen Handelns besser ausgeschöpft werden können.[583] Es gilt also, mit diesem Instrument den Aufwand der Verwaltungen für die Outputentstehung zu minimieren. Der Ökonom Willi Schlemmer behauptet beispielsweise, dass bis zu 40 % aller Aufgaben ohne Abstriche bei Qualität und Bereitstellungsumfang kostengünstiger erfüllt werden können.[584]

Schließlich bietet die Kosten- und Leistungsrechnung die Möglichkeit, Preise oder Gebühren aufwandsgerecht im Sinne der Kostendeckung zu ermitteln.[585] Da verschiedene Kostenrechnungssysteme, die Ist-Kostenrechnung, die Normalkostenrechnung, die Plankostenrechnung, die Vollkostenrechnung und die Teilkostenrechnung zu unterscheiden sind, bietet sich für den Fortgang der Arbeit an, eine kurze Beschreibung der Begriffe „Kosten“ und „Leistung“ voranzustellen.

---

578 Vgl. Eichhorn 2003, S. 10 f.

579 Braun 1992, S. 164.

580 Unter einer Ausnahme versteht man eine Umschichtung zu Gunsten der Erstellung einer vergleichbaren Leistung. So z. B. in öffentlichen Schwimmbädern, wo der Eintrittspreis der Erwachsenen weit über dem der Jugendlichen liegt. Unter sozialen Gesichtspunkten wird hier der Einnahmegewinn im Erwachsenen-Tarif für die Reduzierung der Kindertarife verwendet.

581 Bayer 2001, S. 342.

582 Budäus 1999, S. 389.

583 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2001, S. 68.

584 Schlemmer 1998, S. 160.

585 Schlemmer 1998, S. 160.

Der Kostenbegriff bezeichnet den Verbrauch von Gütern, Dienstleistungen oder anderen Ressourcen zur Erstellung einer bestimmten und auf den Betriebszweck bezogenen Leistung innerhalb einer messbaren Zeitperiode.[586] Die variablen Kosten, die Fixkosten, die Einzel-, die Gemeinkosten und die kalkulatorischen Kosten können als grundlegende Kostenarten unterschieden werden. Die Begriffe der variablen (Teilkosten) und der Fixkosten wurden hinreichend in Abschnitt 4.5.1 erläutert. Die Zusammenfassung beider Kosten haben die Vollkosten zum Ergebnis. Einzelkosten sind solche Kosten, die einem Bezugsobjekt verbrauchsgerecht zugeordnet werden können.[587] Sie können einzeln aufgelistet und verbucht werden. Im Gegensatz dazu ist eine Zuordnung von Gemeinkosten zu spezifischen Produktionsschritten nicht direkt möglich. Sie fallen im Allgemeinen an, und können nur in ihrer Gesamtheit aufgeführt und mittels Verteilungsschlüssel dem Kostenträger zugeordnet werden.[588] Kalkulatorische Kosten sind Plankosten, die mittels Schätzverfahren ermittelt werden. Aus der Produktionserfahrung eines Betriebes, der Beobachtung der Inflationsrate, der Überwachung der Rohstoffmärkte heraus können geeignete Parameter festgelegt werden, die eine Kostenkalkulation zulassen. Daraus bilden sich die „Soll-Kosten“ (Normalkosten), die im Rahmen einer Kosten-Leistungsrechnung mit den „Ist-Kosten“ der Produktion abgeglichen werden. Dadurch ist ein Kosten- und Leistungsvergleich nach Zeit und Planung der Organisation möglich. Die Folgende Abbildung fasst die verschiedenen Kostenrechnungssysteme zusammen.

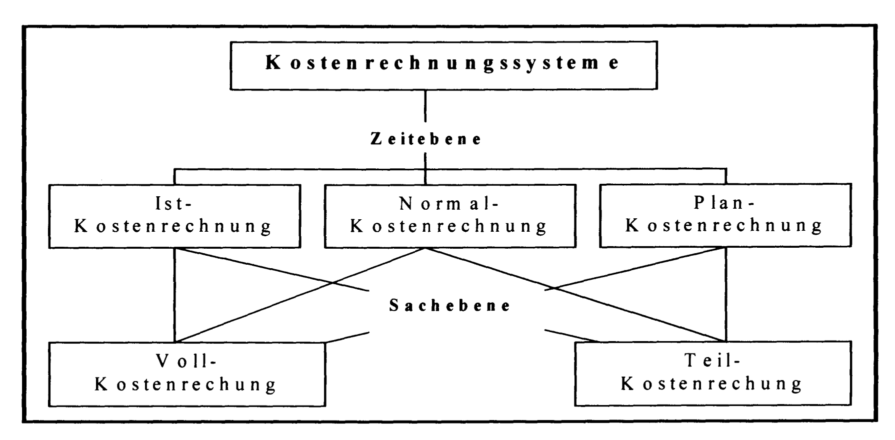


Abb. 15: Kostenrechnungssysteme[589]

---

[586] Adamaschek 2001, S. 351, Nr. 5 und Nau/Wallner 1999, S. 75.

[587] Jung 2002, S. 1072.

[588] Vgl. Liening 1996, S. 178 – 182.

[589] Liening 1996, S. 73, Abb. 2.1

Für die Aufstellung einer Kostenartenrechnung gelten wie bei der Durchführung der Kameralistik klare Grundsätze. Die Zusammenfassung der Kostenarten hat vollständig, klar, rein, vergleichbar und wirtschaftlich zu geschehen.[590] Die Vollständigkeit besagt, dass sämtlich anfallende Kosten zu erfassen sind.[591] Unter dem Begriff der Klarheit soll dagegen die eindeutige Bezeichnung und Zuordnung der Kosten verstanden werden.[592] Eine reine Kostenaufstellung soll verhindern, dass Kostenarten unzulässig miteinander vermischt werden.[593] Der Grundsatz der Vergleichbarkeit verlangt unter formellen Gesichtspunkten die identische Erfassung von gleichen Kosten. Unter materiellen Aspekten soll die Stetigkeit der angewandten Bewertungsmethoden sichergestellt werden.[594] Darüber hinaus soll im Sinne der Wirtschaftlichkeit erreicht werden, dass die Ausgaben für die Kostenartenrechnung nicht größer sind als ihr detaillierter Nutzen.[595]

Die Leistung einer Verwaltung oder eines öffentlichen Unternehmens lässt sich sowohl nach außen – als Verhältnis zum Bürger oder zur Wirtschaft – als auch nach innen – als Verhältnis zwischen Organisation und der Ressource Mensch und der Planung der übrigen volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren Kapital und Boden – ermitteln.[596] Dabei ist die Verwaltungsleistung für den Bedarfsträger – Bürger, Wirtschaft und die Verwaltungsmitarbeiter – ein geschlossenes Ergebnis. In der Praxis wirken in vielen Fällen mehrere Behörden an einem Verwaltungsakt mit.[597] Dies bleibt aber für die Betroffenen als Nichtfachleute oft nicht nachvollziehbar. Die Anzahl der zu unterscheidenden Verwaltungsleistungen werden zwischen 10 000 und 100 000 geschätzt.[598] Um diese Zahl für die Leistungserbringer und die Leistungsempfänger überschaubar zu gestalten, bietet es sich an, eine Gruppierung vorzunehmen.

Die private Wirtschaft hat dies in ihrer langen Tradition mit der Bildung von Produkten und Produktgruppen vorgemacht. Sinn machen allerdings nur Produkte, die etwas kosten. Nur dann kann im Rahmen einer Kosten- und Leistungsrechnung ein sinnvoller Abgleich zwischen Produkt und Produktionskosten erfolgen. Viele Behörden haben hier noch erheblichen Nachholbedarf.[599] Eine administrative Begrenzung von Produkten ist erforderlich, damit eine

---

590 Keilius/Maltry 2000, S. 64 – 66.
591 Keilius/Maltry 2000, S. 64.
592 Keilius/Maltry 2000, S. 64.
593 Keilius/Maltry 2000, S. 66.
594 Keilius/Maltry 2000, S. 66.
595 Keilius/Maltry 2000, S. 66.
596 Nau/Wallner 1999, S. 84.
597 Nau/Wallner 1999, S. 84.
598 Nau/Wallner 1999, S. 87.
599 Nau/Wallner 1999, S. 87.

Kosten- und Leistungsrechnung überschaubar, steuerbar bleiben kann und dadurch Wirkungen und Ergebnisse erzielt werden.[600]

Es stellt sich aus der Mikroperspektive der Verwaltungen die Frage, wie man Produkte entwickelt, denen man realistische Kostengrößen zuordnen kann. Da man selten einem Amt oder Fachbereich separat die Entstehung eines Produktes zuordnen kann, ist eine Gruppierung nach Verwaltungseinheiten auszuschließen. So kommt es darauf an, Produktgruppen zu bilden, innerhalb derer verschiedene Produkte logisch zusammengefasst werden können,[601] so z. B. die Gruppe Bauaufsicht.[602]

Produktbericht: Projektgruppe X vom 31.12.2004								
Produktgruppe: Bauaufsicht								
Produkt	**Anzahl**	**Kosten/EUR**		**Erlöse/EUR**		**Saldo/EUR**		**KDG**
		Einzel	**Gesamt**	**Einzel**	**Gesamt**	**Einzel**	**Gesamt**	**%**
Baugenehmigungen	1 000	300	300 000	290	290 000	- 10	- 10 000	96,7
Bauuntersagungen	560	310	173 600	290	162 400	- 20	- 11 200	93,5
Anfragen	150	10	1 500	0	0	- 10	- 1 500	0
Zwangsgelder I	100	10	1 000	150	15 000	+ 140	+ 14 000	1 500
Zwangsgelder II	20	15	300	300	6 000	+ 185	+ 5 700	2 000
Etc.								
Berichtsabschluss:								
Kosten	**476 400**	**Erlöse**	**473 400**	**Saldo**	**- 3 000**	**KDG**	**99,4 %**	

Abb. 16: Beispiel für eine vereinfachte Darstellung eines Produktberichtes, eigene Darstellung

Die Produktgruppe fasst im Beispiel der Abbildung 16 die Produkte Baugenehmigungen, Bauuntersagungen, Anfragen, Zwangsgelder der Kategorie I und Zwangsgelder der Kategorie II zusammen. Graphisch wird verdeutlicht, wie viel Leistungen pro Produkt im Jahr 2003 angefallen sind. Demgegenüber wurden sowohl die Kosten als auch die Erlöse durch Gebühren oder Zwangsgelder gegenübergestellt, damit der Ertragssaldo einer Produktleistung deutlich wird. Die Abbildung zeigt, dass die Leistungsentstehung bei Baugenehmigungen und Bauuntersagungen sehr kostenintensiv ist. Der Kostendeckungsgrad (KDG) ist zu gering, so dass ein Umdenken innerhalb der Leistungsentstehung einsetzen muss. Die letzten Zeilen des Berichtes zeigen im Beispiel die addierten Gesamtkosten, Gesamterlöse und den Kostendeckungs-

[600] Nau/Wallner 1999, S. 87.

[601] Schedler 1996, S. 61 – 62.

[602] Vgl. Adamaschek, S. 350.

grad der Produktgruppe. Eine überblicksartige Ausschau nach konkreten Kostentreibern ist dadurch möglich.

Mit der Kosten- und Leistungsrechnung sind nicht nur die Verwaltungskosten mit den Verwaltungsleistungen vergleichbar. Es können auch Reformerfolge gemessen werden. Eine Ermittlung der Kostendeckungsgrade ermöglicht beispielsweise eine konkrete Zielabgleichung. Die Kosten- und Leistungsrechnung ermöglicht gegen Ende einer Periode eine konkrete Erfolgsmessung und zeigt darüber hinaus Erfolge und Misserfolge an. Woran hat es gelegen? An den Kosten oder an den Erlösen?

Das vereinfachte Beispiel eines Produktberichtes kann in vielerlei Hinsicht ergänzt und verfeinert werden. So hat der Schweizer Verwaltungswissenschaftler Kuno Schedler diese Effizienz- und Effektivitätskennzahlen entwickelt, die hierfür als Beispiel dienen sollen.[603]

- die Kennzahl der Mitteleffizienz,
- die Kennzahl der Produkteffizienz,
- die Kennzahl der Mittelwirksamkeit,
- die Kennzahl der Kundenzufriedenheit,
- die Kennzahl der Kosteneffektivität,
- die Kennzahl der Produkteffektivität,
- die Kennzahl der Leistungseffektivität und
- die Kennzahl der erlebten Effektivität.

Die Mitteleffizienz zeigt das Verhältnis des Leistungsausstoßes (Produkthäufigkeit) zum tatsächlichen Mittelverbrauch. Teilt man die Produkthäufigkeit durch die Summe der Auswirkungen, dann erhält man die Produkteffektivität.[604] Dies wäre beispielsweise ein Vergleich, inwieweit die Häufigkeit von Drogenrazzien zu einer Senkung der Drogenszene innerhalb einer Kommune führen würde. Das Verhältnis zwischen Produktausstoß und der Summe der Auswirkungen zeigt die Kennzahl der Produkteffizienz an.[605] Die Mittelwirksamkeit zeigt an, wie sich der tatsächliche Mittelverbrauch zu der Summe der Auswirkungen verhält.[606] Im vorangegangenen Beispiel würde dies das Verhältnis zwischen den Kosten der Drogenrazzien und der Reduzierung des Drogenkonsums bedeuten. Die Mitteleffizienz bedeutet einen Abgleich der erlebten Einwirkung in Relation zum Mittelverbrauch.[607] Hier stellt sich die Frage, wie der Bürger die Reduzierung der Drogenszene erlebt und welche Kosten dafür entstanden sind.

---

[603] Schedler 1996, S. 76 – 87 und Braun 1997, S. 97.

[604] Schedler 1996, S. 77 f.

[605] Schedler 1996, S. 78.

[606] Schedler 1996, S. 79.

[607] Braun 1997, S. 97, Abb. I.13.

Die Betrachtung der Kosteneffektivität soll Aufschluss geben, ob die budgetierten Kosten mit den tatsächlichen Kosten übereinstimmen.[608] Die Produkteffektivität zeigt dagegen an, ob der geplante Ausstoß mit dem erreichten übereinkommt.[609] Die Leistungseffektivität stellt einen Abgleich zwischen der Summe aller Auswirkungen und den vorgegebenen Zielen dar.[610] Die Kennzahl der erlebten Effektivität veranschaulicht, ob die erlebten Ergebnisse mit den Bedürfnissen der Bürger konform gehen.[611]

Als moderne Kennzahlen werden vom Autor angeführt: die Amortisationskennzahl und der Kostendeckungsgrad. Bei Investitionen ist stets zu ermitteln, inwiefern sich die Neuerung amortisiert. Dazu ist eine Analyse der bisherigen Kosten im Vergleich zu den Ausgaben nach der Investition notwendig. Das obligatorische Ziel sollte eine deutliche Reduzierung der Ablaufkosten sein. Die Amortisationskennzahl (vgl. Ziffer 4.5.7.3 und 4.5.7.4) ist vor allem bei kostenintensiven Investitionen im Bereich der Infrastruktur, von Verwaltungsgebäuden oder neuen technischen Großanlagen ein Hilfsmittel, die Investitionsziele mit den Investitionserfolgen im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung zu ermitteln. Der Kostendeckungsgrad zeigt dagegen die Kosten- und Erlössituation einer Maßnahme, eines Leistungsprozesses oder einer Investition an. Bei der Verwaltungsproduktion hebt er beispielsweise das Verhältnis der Gesamtproduktkosten zu den Gesamterlösen hervor.

4.5.3 Controllingkonzepte der Verwaltungspolitologie

Das politikwissenschaftliche Interesse an organisationsinternen Steuerungsproblemen der öffentlichen Verwaltungen und der öffentlich-rechtlichen Betriebe hat bisher, trotz der seit den 1970er Jahren um den Politikwissenschaftler Fritz Scharpf beginnenden verwaltungswissenschaftlich orientierten Diskussion, in der Politikwissenschaft keinen besonderen Stellenwert.[612] Scharpf befasst sich mit der Problemlösungsfähigkeit und der politischen Rolle der Verwaltung. Gegenstand dieses Interesses ist die Beziehung und das Verhältnis von Politik und Verwaltung.[613] Hieraus entstand das moderne verwaltungswissenschaftliche Forschungsparadigma der Verwaltungspolitologie.

Im Vordergrund des politikwissenschaftlichen Interesses steht in diesem Zusammenhang, welche Kräfte auf den verschiedenen staatlichen Ebenen steuern, lenken und somit das Ge-

---

608 Schedler 1996, S. 81.
609 Schedler 1996, S. 82.
610 Schedler 1996, S. 83.
611 Schedler 1996, S. 84.
612 Bogumil/Schmidt 2001, S. 103 und Hesse 1982, S. 14.
613 Voigt 2003, S. 82 – 83 und Bogumil/Schmidt 2001, S. 103.

sellschaftssystem beeinflussen und gestalten.[614] Fritz Scharpf hat deutlich gemacht, dass die staatlichen Aufgaben nicht nur in getrennter Zuständigkeit von Bund, Ländern und Kommunen erfüllt werden, sondern dass Kompetenzverschränkungen zwischen diesen Akteuren entstanden sind und ursprünglich autonome Entscheidungseinheiten bei der Lösung von Problemen zusammenwirken.[615] Dieses Phänomen deutet er als Politikverflechtung.

Von Interesse ist, ob Steuerungsbedarf besteht und wo bereits bestehende Steuerung zu reduzieren ist, damit sich gesellschaftliche Initiative entfalten kann.[616] In der Vergangenheit hat sich eine Steuerungskumulation im Bereich der normativen Steuerung bei der Aufstellung neuer Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften ergeben, die eine gesellschaftliche oder auch eine verwaltungseigene Steuerungsinitiative nachhaltig hemmt. Politisches Controlling soll daher prüfen, ob bestehende Verfahren und Normen noch gerechtfertigt sind. Nicht nur die politische Rolle der Verwaltungen, sondern auch die Rolle der Politik gegenüber der staatlichen Verwaltungstätigkeit ist zu überprüfen.[617]

Die „Policy-Forschung“ löst sich von der klassischen „staatsfixierenden“ Sicht und entwickelt sich zu einer gesamtgesellschaftlichen Steuerungstheorie weiter.[618] Dieser Ansatz, auch „policy-making“-Ansatz genannt, fordert zunehmend die Erweiterung des Handlungsspielraumes von Politik und Verwaltung gegenüber den Akteuren Bürger, Wirtschaft und Interessensvertretern.[619] In diesem Ansatz ist eine Weiterentwicklung der „policy“-Forschung hin zum Mittel der Politikberatung verborgen.[620] Ein Instrument der Politikberatung soll daher zukünftig „politisches Controlling“ sein.

Obwohl man „politisches Controlling“ seit der Jahrtausendwende zunehmend im Bereich der Verwaltungspolitologie thematisiert,[621] hat die Politikwissenschaft selbst noch keine originären Controllingkonzepte entwickelt. Dies führt dazu, dass der Begriff noch schwammig aufgefasst wird und durch die zunehmende Fachdiskussion geprägt werden muss. „Politisches Controlling“ kann im Rahmen dieser Arbeit als die Steuerung und Koordinierung des Verhältnisses zwischen der Politik und der verbeamteten Verwaltung, die Behebung von Steuerungs- und Kommunikationsproblemen zwischen beiden Akteuren und die Beurteilung der Effektivi-

---

614 Görlitz/Burth 1998, S. 7.
615 Voigt 2003, S. 82 und Benz 1989, S. 185.
616 Vgl. Wollmann 2002, S. 328 ff.
617 Bogumil/Schmidt 2001, S. 104.
618 Bogumil/Schmidt 2001, S. 104.
619 Görlitz/Burth 1998, S. 81.
620 Görlitz/Burth 1998, S. 81.
621 Vgl. Wollmann 2002, S. 429, Nr. 1/a.

tät von Politik und deren Umsetzung durch die Behörden verstanden werden.[622] Dazu gehört ebenfalls eine nachhaltige Evaluation des politischen Outcomes, damit dieser beurteilbar und kontrollierbar für andere Akteure ist. Man geht dabei von einem Instrument der „gestaltenden Steuerung in Politik und Verwaltung" aus,[623] das den verwaltungspolitischen Evaluationsbegriff ergänzt.

Im Allgemeinen fordert man von der Politik die Herbeiführung von kompromissfähigen und ergebnissicheren Entscheidungen, damit der gesellschaftliche Konsens zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen erreicht werden kann.[624] Dahinter verbirgt sich die Fragestellung aus Sicht der Politik: „Was wollen wir für den Bürger erreichen? Was müssen wir dafür tun? Wie müssen wir es tun?"[625] Im Prinzip sind also „idealtypisch" richtige Entscheidungen zu treffen, mit deren Wirkung und Auswirkung möglichst als Maximalziel jeder gesellschaftlich beteiligte Akteur zufrieden gestellt werden kann. Ein guter Entschluss setzt aber voraus, dass eine Entscheidung auf vorformulierten und überlegten Zielen aufbaut, dass sie gut vorbereitet und durchdacht ist, ihre Ausführung im Gestaltungsprozess korrekt ist und somit eine gute oder die gewünschte Wirkung im Sinne der Gemeinwohloptimierung entfalten kann.[626] Die Forderung einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensverhältnisse für alle, einer verbesserten Ziel-, Wirkungs-, Entscheidungs- und Werteorientierung wird im Ansatz des „Good-Governance"[627] ausgedrückt.[628] In der Realität findet man diesen Idealtypus nur selten, weil die politische Führung aller staatlichen Ebenen in Deutschland oft ohne ausreichende Überlegungen, Analysen oder ohne die Einholung von Fachverstand Maßnahmen ergreift.[629] Man beobachtet also zunehmend ein Politikversagen, wodurch Mittelverschwendungen[630], negative Beeinträchtigungen für die Gesellschaft und das ökologische System Umwelt resultieren.

Den Verwaltungen steht der politische Wille als Ausdruck von übergeordneter Steuerung und Gestaltung gegenüber. Dieser drückt sich aber oft unklar aus, ist daher unpräzise und wird geprägt von subjektiven oder von politischen Interessenlagen. Oft stehen demgegenüber handfeste Interessen der Verwaltung und des Verwaltungspersonals. Hier werden Interessen for-

---

622 Hopp/Göbel 1999, S. 18.
623 Furch 2001, S. 17.
624 Furch 2001, S. 17.
625 Zit. n. Heinz 2001, S. 2.
626 Furch 2001, S. 17.
627 Good Governance ist der Einsatz von politischer Macht zur staatlichen Steuerung im Sinne des Gemeinwohlprinzipes. Vgl. Hill 2000, S. 3.
628 Furch 2001, S. 17.
629 Heinz 2000, S. 2.
630 Vgl. Bund der Steuerzahler (Hrsg.) 2001, S. 2 und S. 55 – 57.

muliert, die sich dem politischen Willen offen oder in anderen Zusammenhängen entgegenstellen. Ein politisches Controlling ist also notwendig, damit diese Ungenauigkeiten klargestellt werden können, damit die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung reibungslos funktionieren kann und somit der politische Gestaltungswille ungehindert in die Tat umgesetzt wird.

Zusätzlich sind Steuerungsprobleme in und zwischen den staatlichen Verwaltungen erkennbar. So kommt es nicht selten zu Ablaufschwierigkeiten zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern, die mit der Umsetzung einer gemeinsamen Verwaltungsaufgabe betraut sind. Dies potenziert sich besonders dann, wenn die politische Verwaltung verschiedener Ebenen nicht funktionsgerecht, also den Verwaltungsauftrag erfüllend, sondern politisch agieren. So im NPD-Verbotsverfahren, in dessen Verlauf verschiedene Landesämter für Verfassungsschutz (z. B. Bayern und Baden-Württemberg), den Einsatz von so genannten V-Männern in den NPD-Strukturen gegenüber dem Bundesinnenministerium verschwiegen haben.[631] Dies führte in letzter Konsequenz zum Scheitern des gemeinsamen Verbostantrages des Bundes, des Bundesrates und des Bundestages vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe.

Oft erkennt man, dass sich die politische Führung bei der Gestaltung wichtiger Zukunftsfragen gegenüber dem professionellen Verwaltungsapparat „ohnmächtig“ fühlt. Diese Ohnmacht verursacht einen quasi Politikverzicht in vielen Themenbereichen.[632] Viele gewählte Politiker können die speziellen Gesetze, Verwaltungsvorschriften und die Rechtssprechung nicht mehr nachvollziehen und geraten deswegen in eine Abhängigkeit von dem unterstellten Verwaltungsstab. Die Verwaltungen gewinnen dadurch einen von den gewählten Volksvertretern ungewollten Einfluss auf politische Entscheidungen. Um dem Einhalt zu gebieten, bedarf es zunehmend neuer Steuerungs- und Gestaltungsmechanismen für die Politik.[633]

Anscheinend hat der bisherige Rückgriff auf die Spezialisten der Verwaltungen nicht immer optimal funktioniert. Wie kann aber ein politisches Controlling funktionieren? Welche Mittel sind dafür bereitzustellen? Wie kann eine Implementierung ermöglicht werden und welche Konzepte sind zu entwickeln? Da der Begriff politisches Controlling noch sehr neu und seitens der Verwaltungstheorie noch nicht eindeutig formuliert ist, sind bisher noch keine schlüssigen Vorstellungen darüber entwickelt worden. Dennoch sind folgende Möglichkeiten denkbar:

---

[631] Voigt 2003, S. 84 f.

[632] Heinz 2000, S. 1.

[633] Heinz 2000, S. 4.

- die Beauftragung der Verwaltung mit politischem Controlling,
- der Aufbau von zur Verwaltungsführung parallel und unabhängig bestehenden öffentlichen Controllinginstituten und
- die Beauftragung von externen Beratungsfunktionen.

Die Beauftragung der Verwaltung mit politischem Controlling stellt sich als schwierig dar. Die Verwaltung soll die politische Steuerung, die Informationsversorgung der politischen Führung treuhänderisch wahrnehmen und sich gleichzeitig neutral gegenüber dem eigenen Verwaltungsbereich verhalten. Es kommt dabei auf die hierarchische Eingliederung des Controllings in die Behörde an. Bestehen zu strikte Weisungsbefugnisse der Verwaltungsführung gegenüber dem Controllingpersonal, dann sind Steuerungsschwierigkeiten zwischen Controlling, Politik und Verwaltung vorprogrammiert. Es ist daher zu erwarten, dass die Politikberatung sich einseitig zu Gunsten der Interessen der öffentlichen Verwaltung gestaltet.

Der Aufbau von öffentlichen Controllingapparaten, die parallel und unabhängig zu den Verwaltungsträgern aufgebaut werden, ist sehr kostenintensiv. Dazu sind eigene Strukturen aufzubauen, die sowohl von der Politik als auch von der Verwaltung unabhängig sind. Fraglich ist aber, ob diese Variante überhaupt wirtschaftlich umsetzbar ist und daher im Sinne des § 7 BHO geeignet ist. Schließlich darf Controlling nicht selber zum unwirtschaftlichen Kostentreiber werden.

Die Beauftragung von externen Beratungsunternehmen oder öffentlichen Beratungsverbänden ist eine Möglichkeit, punktuell die politische Führung mit unabhängiger Information zu versorgen. Dies können die gewählten Vertreter nutzen, um die Auswirkungen ihres Handelns und Entscheidens auf das Gemeinwohl einschätzen zu können. Als Steuerungs- und Führungsunterstützungssystem ist diese Variante nur eingeschränkt geeignet. Diese Konzepte für eine geeignete Informationsgewinnung sind zu unterscheiden:

- die Beauftragung von Meinungsforschungsinstituten,
- der Einsatz von Wirtschaftsprüfern oder anderen externen Einrichtungen zur Evaluation von Verwaltung und
- die Nutzung von wissenschaftlichem Fachverstand oder die Befragung von Verbänden oder von Interessensvertretern.

Die Beauftragung von Meinungsforschungsinstituten dient der Überprüfung, inwieweit die Bürger oder die Wirtschaft mit dem politischen Tun zufrieden sind. Politisches Controlling beginnt bereits dann, wenn Umfragen bezüglich der politischen Stimmungslage durchgeführt werden. So kann man bereits von Controlling sprechen, wenn eine Regierung, eine Partei oder ein Wahlbündnis die „Sonntagsfrage" stellt, um die eigenen Wahlaussichten zu prüfen. Daraus ergeben sich Beliebtheitswerte, die zum größten Teil aus dem politischen Handeln resultieren. Für einen Stadt- oder Gemeinderat könnte sich die Möglichkeit bieten, bei größeren In-

frastrukturvorhaben die Bürger auf Zustimmung oder Ablehnung hin zu befragen und daran die eigene Entscheidung auszurichten. Schließlich steht bei politischen Entscheidungen nicht nur die rein formale und wirtschaftliche Korrektheit im Vordergrund. Die Entscheidungen und Maßnahmen müssen vielmehr vom Bürger verstanden, nachvollzogen und getragen werden. Nicht nur die politischen Entscheidungen, sondern auch das Verhalten der Verwaltungen wird dabei unter dem Gesichtspunkt der „Stimmenorientierung" untersucht.[634]

Der Einsatz von externen Wirtschaftsprüfern oder anderen Evaluationsinstituten dient der stichprobenartigen Prüfung der öffentlichen Verwaltungen. Hierbei bietet sich die Chance, interne Prozesse und Verfahren zu untersuchen, nachvollziehbar zu machen und somit für die politische Führung prüfbar und änderbar zu gestalten. Bei der Anwendung dieses Beratungsinstrumentes ist mit hohen Kosten zu rechnen, die sich aber durch die Optimierung von Entscheidungen langfristig einspielen lassen. Hinzu kommt die projektbezogene Nutzung von externem Fachverstand. So können beispielsweise Kommunen, Behörden oder öffentliche Unternehmen Rat bei verschiedenen Beratungsunternehmen oder Gesellschaften einholen. Hierzu haben bereits viele staatliche Verwaltungsträger im Zusammenwirken eigene Beratungseinrichtungen geschaffen. Eine der Bekanntesten ist die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) mit Sitz in Köln.

Gesamtstaatlich und auf der Länderebene werden bei Gesetzgebungsvorhaben die Interessensvertretungen, wie beispielsweise Wissenschaftler, die Gewerkschaften, die Arbeitgeberverbände oder andere Verbände, gehört. Die Bundesregierung oder die Regierungen der Länder bedienen sich darüber hinaus des Rates von Sachverständigen oder speziell eingesetzter Kommissionen. Oft äußern sich Mandatsträger kritisch über die Vorschläge dieser Gremien. Die Ideen seien zwar durchdacht, aber unter den gegeben Verhältnissen nicht umsetzbar oder finanzierbar. Als hätten die Parlamentarier mehr Sachverstand. So sind im Bundestag beispielsweise mehrheitlich Berufsgruppen wie Beamte, Lehrer oder Freiberufler vertreten! Manchmal kommt es dem Betrachter so vor, getreu dem Spruch „Wenn man nicht mehr weiter weiß, dann bildet man einen Arbeitskreis". Man nutzt diese Gremien aus, um – politisch betrachtet – Zeit bis zum nächsten Wahlkampf zu finden, wodurch unangenehme Themen von der politischen Agenda gestrichen werden. Was nutzt also der Aufwand dieser Beiräte, wenn sich die Politik aufgrund von parteitaktischem oder klientelorientiertem Handeln nicht dieses Ideenmanagement zu Eigen macht und reflektiert? Hier stößt die Wissenschaft eindeutig an ihre Grenzen.

---

[634] Braun 1992, S. 164. Der Begriff der Stimmenorientierung ist von dieser Quelle entlehnt.

4.5.4 Verwaltungspsychologie und Controlling

Wie bereits in Abschnitt 4.1 erwähnt, gliedert sich die Tätigkeit des Controllers in die Ermittlung, die Analyse und Bewertung von harten und soften Faktoren. Zur Analyse und zur Bewertung von weichen Faktoren bietet die Psychologie als die Wissenschaft vom Verhalten und Erleben des Menschen[635] umfangreiche theoretische Erklärungsansätze an. Diese Ansätze sind keine eigenständigen Controllingkonzepte. Trotzdem können sie von Controllern entsprechend der spezifischen Situation innerhalb einer Organisation nutzbar und anwendbar gemacht werden. Die Psychologie leistet deshalb einen nicht zu unterschätzenden Beitrag für das Controlling. Ihre Theorien stellen Rahmenbedingungen und Richtlinien für das Controlling dar.

Besonders das Verhältnis zwischen Mensch und Verwaltung hat in den letzten Jahrzehnten einen wichtigen Stellenwert eingenommen. Die Verwaltungsangehörigen werden genauso wie die Verwaltungskunden aus Gesellschaft und Wirtschaft nicht mehr als Befehlsempfänger des staatlichen Handelns im negativen Sinne betrachtet. Die Human-Ressource wird vielmehr in den Produktions- und Entscheidungsprozess der Verwaltungstätigkeit eingebunden. Deswegen hat sich die Verwaltungspsychologie als junge Teildisziplin der Verwaltungswissenschaft herausgebildet. Auf die Belange der öffentlichen Organisationen findet hier ein Transfer psychologischer Methoden in die Verwaltungswissenschaft statt.

Controlling nimmt als Führungsunterstützungsinstrument und Steuerungshilfe für die Organisationsführung einen erheblichen Einfluss auf das Verhalten und Erleben der Mitarbeiter, die schließlich die Reformen und Änderungen im Rahmen der Controllingumsetzung mitgestalten sollen. Ohne die Unterstützung der „Human-Ressourcen" kann auf lange Sicht Controlling nur scheitern.[636] Diesem Aspekt wird beim Vorantragen der Verwaltungsreformen nur wenig Beachtung geschenkt.[637] Die Anwendung psychologischer Grundsätze lässt die Blockaden und Ängste der Beamten und übrigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes aufgreifen und aufbrechen.[638] Dies gilt gleichermaßen für die Belegschaften von Wirtschaftsunternehmen. Schließlich wird Controlling noch zu sehr mit den Begriffen Kontrolle, Überwachung oder Schikane in einen Topf geworfen. Es sind also spezifische menschliche Interessen zu erkennen, wobei die Faktoren Führung, Führungsverhalten und Motivation zunehmend eine stärke-

---

635 Althoff/Thielepape 2000, S. 13.

636 Braun/Bozem 1990, S. 23.

637 Hill 2001, S. 55.

638 Hill 2001, S. 56.

re Rolle einnehmen werden.[639] In Abschnitt 4.5.5 werden deshalb diese für die Arbeit grundlegenden psychologischen Aspekte des Controllings erläutert.

4.5.4.1 Führung und Führungsstile

Das mit dem Controlling beauftragte Personal steht generell in der „Schusslinie" der „Controllingkritik" der übrigen Organisationsmitglieder.[640] Schließlich sind sie die personifizierte Ausprägung des Controllings. Das verursacht Spannungen zwischen den Controllern, den Mitarbeitervertretungen und der Organisationsführung. Immer dann, wenn es zu einer Bezeichnung des Controllings als idealer Lösungsansatz kommt, findet eine Stigmatisierung des Controllingpersonals als „Alleskönner" oder „Besserwisser" durch die anderen Organisationsmitglieder statt.[641] Schuldvorwürfe bei Misserfolgen und die Zuschreibung von Fehlern sind dann eine logische Konsequenz. Der Controller als eine mögliche Konfliktpartei muss daher neben dem obligatorischen Fachwissen auch über ein ausgeprägtes „Verhaltenswissen"[642] verfügen. Dieser Aspekt wird besonders dann deutlich, wenn der Controller aufgrund der Organisation des Controllings keine besonderen Weisungsbefugnisse gegenüber anderen Akteuren der Organisation erhält und somit weniger mit Anweisung als durch Überzeugung für den besseren Weg agieren muss.[643]

Der Controller als Lotse und Moderator[644] im Auftrage der Organisationsführung übernimmt einerseits die Rolle der Führungsunterstützung und der Steuerung, andererseits die Rolle desjenigen, welcher mit seinen Vorschlägen, Vorstellungen und Bemühen Änderungen hervorruft, die Konflikte innerhalb des Personalkörpers auslösen können. Controlling ist daher Teil der Führungsaufgabe.[645] Das Controllingpersonal ist einem Rollenkonflikt ausgesetzt, den es stets zu lösen gilt. Die folgende Abbildung soll die wesentlichen Konfliktlinien des Controllers aufzeigen.

---

639 Hill 2001, S. 56.

640 Zünd 1990, S. 35.

641 Zünd 1990, S. 35.

642 Zünd 1990, S. 39.

643 Zünd 1990, S. 39.

644 Vgl. Hòrvath 2001.

645 Vgl. Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 119 f.

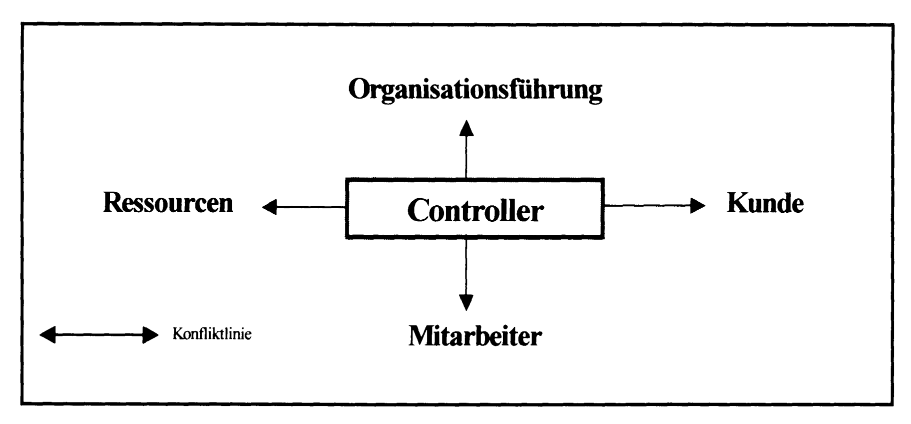


Abb. 17: Konfliktlinien des Controllers, eigene Darstellung

Die Abbildung 17 zeigt das konfliktbeladene Spannungsverhältnis zwischen den verschiedenen Interessenten, der Organisationsführung, den Kunden, den Mitarbeitern und der Ressourcensituation. Hier entsteht eine Zielkonkurrenz, die mehr oder weniger zur Lasten eines Kommunikationspartners gelöst werden muss. Die Konfliktlinien zwischen Mitarbeitern der Verwaltung, der Verwaltungsführung, den Verwaltungskunden und den übrigen Interessenten sind deshalb für den Controller unvermeidlich. Diese teilweise einander diametral widersprechenden Interessen erfordern ein hohes Maß an „sozialer Kompetenz" zur Lösung latenter und manifester Konfliktpotenziale.[646] Diese Kompetenz setzt soziale Intelligenz und soziale Verantwortung voraus.[647] Sozial intelligent sein, erfordert die Fähigkeit, soziale Beziehungen zu diagnostizieren, zu kommunizieren, auf andere gezielt zu wirken und sich auf andere Menschen einzulassen.[648] Soziale Verantwortung stellt dagegen die Fähigkeit dar, verantwortungsbewusst mit dem Gegenüber umzugehen. Dabei kommt es darauf an, psychologische Strategien zum Nutzen seiner Umwelt und nicht zum Schaden einzusetzen.[649] Ein Controller muss also Menschen mögen, damit er sie beeinflussen kann. Die Person des Controllers muss darüber hinaus in seinem Arbeitsumfeld akzeptiert sein.

Grundsätzlich sind Konflikte am Arbeitsplatz alltäglich und deshalb nicht ungewöhnlich. Trotzdem entstehen dadurch Beeinträchtigungen für den Arbeitsablauf, die wiederum zu einem schlechteren Organisations- bzw. Betriebsergebnis führen können. Konflikte lösen einerseits soziales Lernen aus, wodurch eine Konfliktlösung möglich wird. Andererseits kommt es

---

646 Kastner 2001, S. 289.

647 Kastner 2001, S. 294, Abb. 2.

648 Kastner 2001, S. 294.

649 Vgl. Kastner 2001, S. 294 ff.

aber nicht selten vor, dass die Fähigkeiten zum sozialen Lernen fehlen oder gar anderweitig gesteuerte Interessen, wie Gewerkschafts- oder Verbandsinteressen, auf das Controlling treffen. Es gilt also, theoretische Konfliktlösungsstrategien zu entwickeln und Fähigkeiten aufzubauen, damit spezifische Situationen für das eingesetzte Controllingpersonal lösbar bleiben und somit der Erfolg des Controllings nicht gefährdet wird. Moderationserfordernisse ergeben sich auch bei der Steuerung und Koordinierung von Projektgruppen. Nicht selten ist es Aufgabe des Controllings, verschiedene Persönlichkeiten der Organisation an einen „Runden Tisch" zu bitten, damit umfassende Projekte zielsicher, effizient, effektiv und schnellstmöglich umgesetzt werden können. Dabei gilt es, Detailarbeit vorzubereiten, Informationen zu steuern und andere im „think tank" arbeiten zu lassen.[650] Im Gegensatz zur Führungskraft oder dem Manager kommt es bei der Funktion des Moderators auf eine bewusste Zurückhaltung zur Freisetzung der Ideen anderer an.[651] Die Psychologie hat dazu Moderations- bzw. Konfliktlösungsstrategien entwickelt, die durch das Controllingpersonal anwendbar gemacht werden müssen.

Kommunikation ist ein wesentlicher Baustein der Moderation. Mittels Kommunikation werden Informationen auf Kommunikationsträgern, wie Sprache, Schrift oder beispielsweise digitalen Medien, weitergegeben. Entscheidend ist die Stärkung der kommunikativen Fähigkeiten des Controllers. Er tritt dann als Moderator auf, wenn er selber Informationen bereitstellt oder aber Informationen anderer Abteilungen oder Mitarbeiter aufbereitet und zielgerichtet an dritte Organisationsteile weiterleitet. Die Wahl der Kommunikationsstrategie, des Kommunikationsmittels und des Kommunikationsteilnehmers an sich ist für das Controlling entscheidend. Hinzu kommt die Aufgabe, Prozesse zu initiieren, zu steuern und zum Erfolg zu führen. Dazu werden Projektgruppen gebildet, die oft unter der Führung und Anleitung der Controller stehen. Man versteht deshalb unter dem Begriff Moderation die Nutzbarmachung von Wissen, Ideen und Erfahrungen von Organisationsmitgliedern, indem man Methodik, Didaktik und geeignete Kommunikationsmittel im Sinne der gemeinsamen Problemverarbeitung nutzt.[652]

Zur Steuerung und Aufarbeitung der Informationen nutzt der Controller Präsentationstechniken, wozu ebenfalls psychologische Grundkenntnisse notwendig sind. Welche Informationen müssen wie und wodurch aufbereitet werden, damit sie der Empfänger schnell und richtig auffassen kann? Welchen Einfluss üben Räume, Situationen oder Zeitpunkte auf die Aufnah-

---

[650] Reschke/Michel 2000, S. 40 – 41.

[651] Reschke/Michel 2000, S. 40 – 41.

[652] Vgl. Althoff/Thielepape 2000, S. 227 und vgl. Sperling/Wasseveld 1997, S. 13 – 18.

mefähigkeit des Zuhörers aus? Welche methodischen und didaktischen Mittel sind einzusetzen? Diese Fragen sind für die Durchführung von Moderation elementar.[653]

Hierzu benötigt der Controller neben seiner Sach- und Fachkompetenz eine ausgeprägte Methodenkompetenz, rhetorische Gewandtheit und vor allem Konzentration und Selbstdisziplin.[654] Er sollte den gestellten Problemen neutral gegenüber stehen, damit Vorschläge und Ideen der anderen Beteiligten nicht bereits zu Beginn einem Beurteilungsfehler unterliegen. Die Sach- und Fachkompetenz des Controllers ergibt sich aus der Ausbildung, den Erfahrungen und dem Wissen des Personals. Das Methodenwissen zur Moderation wird jedoch in den wenigsten Ausbildungen, wie dem Studium der Betriebswirtschaft, der Verwaltungswissenschaft, der Rechtswissenschaften oder der gehobenen Beamten und Angestelltenausbildung des öffentlichen Dienstes, vermittelt. Im Rahmen der Führungskräfteentwicklung, den so genannten „Trainee-Programmen", versuchen verschiedene Wirtschaftunternehmen, diese Lücke zu schließen. In den Verwaltungen und Verwaltungsbetrieben wird dieses elementare Wissen nach wie vor noch nach dem Schema „learning by doing" von jedem Einzelnen mehr oder weniger erfolgreich aufgegriffen.

Grundlegende Anforderungen sind Techniken der Didaktik, Methodenkenntnisse über das soziale Verhalten, über Führungsstrategien und Motivationsstrategien. Unter rhetorischen Fähigkeiten versteht man die Möglichkeit, mittels Sprache im Vortrag, in der Rede oder im Gespräche Informationen bestmöglich zu vermitteln. Neben einem geschulten Ausdruck ist ein ordentliches und gepflegtes Auftreten der Persönlichkeit erforderlich. Selbstdisziplin und Konzentration sind dagegen wieder allgemeine Eigenschaften, über die jede Führungskraft verfügen muss. In diesem Fall sollten sie im Rahmen der Konfliktlösungsfähigkeit des Controllers besonders ausgeprägt sein. Moderation findet sowohl auf der Sachebene[655] als auch auf der Beziehungsebene[656] statt. Die Sachebene charakterisiert den Inhalt, die Planung, Koordinierung und die Durchführung der Moderation. Sie ist problemlösungsorientiert und zielt darauf ab, möglichst schnell, möglichst effizient und effektiv zu einem guten Ergebnis zu gelangen. Die Beziehungsebene schließt die latent psychologischen und sozialen Komponenten der Moderation mit ein. Oft entstehen unbekannte und verborgene zwischenmenschliche Probleme, die Einfluss auf die Gruppenstrukturen, die Gruppenprozesse und die Psyche des einzelnen Gruppenteilnehmers nehmen können.[657] Aufgabe des Moderators ist es dabei, vom ers-

---

[653] Vgl. Vollmuth 2001, S. 155 – 164.

[654] Vgl. Reschke/Michel 2000, S. 40 – 41.

[655] Althoff/Thielepape 2000, S. 228.

[656] Althoff/Thielepape 2000, S. 228.

[657] Vgl. Sperling/Wassevede 1997, S. 13 – 15.

ten Augenblick an Probleme zu erkennen und sich daraus ergebende Störungen für die Sachebene auszuschalten.

Bei der Lotsentätigkeit des Controllers steht die Motivations- und Führungsaufgabe des Controllings im Vordergrund. Wie die Darstellung im Folgenden noch zeigen wird,[658] sind Verwaltungscontroller Führungskräfte innerhalb der hoheitlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen.[659] Daher ist es für den Fortgang dieser Arbeit wichtig, die Begriffe Führung und Führungskräfte etwas genauer darzustellen.

Unter dem Begriff Führung versteht man eine zielorientierte, wechselseitige und soziale Beeinflussung anderer Menschen zur Erfüllung gemeinsamer Organisationsaufgaben.[660] Dabei gestaltet sich das Führen als eine Richtung weisende und steuernde Handlung auf das Verhalten anderer Personen, damit ein vordefiniertes Ziel gemeinsam erreicht werden kann.[661] Kennzeichnend ist dabei der Einsatz von Mitteln, Kräften und Ressourcen, wie beispielsweise den Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital oder Boden. Charakteristisch für den Führungsbegriff sind demnach folgende Merkmale:[662]

- An Führungsprozessen sind mindestens zwei Personen beteiligt: die Führungskraft und der geführte Mitarbeiter.
- Bei Führungsvorgängen findet immer soziale Interaktion statt.
- Führung erfolgt zielorientiert, wobei bestimmte Ziele und Ergebnisse erreicht werden sollen.
- Führung bewirkt eine Verhaltensauslösung bzw. -steuerung.
- Führung ist immer an Ressourcen- und Mittelsteuerung gebunden.

Das allgemeingültige Ziel privatwirtschaftlicher Unternehmensführung ist der unternehmerische Gewinn und die Sicherung der Liquidität einer Unternehmung. Dagegen muss der Führungsbegriff der Verwaltungen und der hoheitlichen Betriebe auf die Sicherung und Vermehrung des Gemeinwohles ausgerichtet sein. Den Führungskräften der Verwaltung oder den „Managern“ in der privaten Wirtschaft werden diverse Funktionen oder Aufgaben zugewiesen.[663] Diese nehmen immer wiederkehrend Einfluss auf deren allgemeine berufliche Tätigkeit. Diese wesentlichen Führungsfunktionen können unterschieden werden:

---

658 Siehe Ziffer C/1 dieser Arbeit/Organisation und Umsetzung des Controllings.

659 Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 119.

660 Wunderer 2000, S. 19 und vgl. Neuberger 2002, S. 7 – 12.

661 Wellershoff 1997, S. 23.

662 Jung 2003a, S. 402.

663 Vgl. Neuberger 2002, S. 48 – 49.

- Das Erkennen und Analysieren von Trends und Problemen:[664]
  Die Beobachtung der Organisationsumwelt, damit ein einsetzender technologischer oder gesellschaftlicher Wandel erkannt und für das Gemeinwohl genutzt werden kann. Im Sinne der Frühwarnung und Früherkennung müssen dabei Problemanalysen durchgeführt und Chancen erkannt werden.
- Die Zielformulierungsfunktion:[665]
  Die Planung fordert von der Führungskraft innerhalb der gesetzlichen Vorgaben und den entsprechenden Verwaltungsvorschriften Visionen für die Gestaltung der Zukunft zu entwickeln. Dies geschieht vor allem dadurch, indem kurz-, mittel- und langfristige Ziele im Rahmen der operativen und strategischen Organisationsführung formuliert werden.
- Die Entwicklung einer Verwaltungs- bzw. Organisationskultur:[666]
  Die Bildung und Formulierung einer Verwaltungskultur soll eine motivierende und vitalisierende Verwaltung entstehen lassen, die die Mitarbeiter und die Bedarfsträger anspricht. Dazu ist es notwendig, Leitbilder zu kreieren.
- Die Planungsfunktion:[667]
  Die Planungsfunktion ist eine wesentliche Tätigkeit des Controllers. Hier kommt es auf die Gestaltung des Planungsvorgangs von der Beurteilung der Lage, der Entschlussfassung bis hin zur Kontrolle der Planausführung auf das Geschick der Führungskraft an, damit Ziele in die Tat umgesetzt werden können.
- Die Vorbereitungs- und Entscheidungsfunktion:[668]
  Aus der Planungsfunktion heraus lässt sich die Entscheidungsfunktion ableiten. Nach erfolgter Planung sollen schnelle und erfolgreiche Entscheidungen getroffen werden.
- Die Fähigkeit zur Delegation von Aufträgen und Tätigkeiten:[669]
  Aufträge oder Tätigkeiten sollen an untere Hierarchieebenen delegiert werden. Dabei ist es besonders wichtig, dass man sich geeignetes Personal für diese Aufgaben aussucht. Dies beginnt bei der Auswahl eines Mitarbeiters bis hin zum Aufbau einer Projektgruppe. Ferner ist von Bedeutung, dass man in der Organisation die richtigen Ansprechpartner kennt, damit Informationswege verkürzt werden können.
- Die Organisations- und Koordinationsfunktion:[670]
  Das Initiieren und Planen fordert bis zum Ende des Projektes einen erheblichen Organisations- und Koordinationsaufwand. Hierin verborgen liegt die eigentliche Steuerungsfunktion der Controller.

---

664 Althoff/Thielepape 2000, S. 150.
665 Althoff/Thielepape 2000, S. 150.
666 Althoff/Thielepape 2000, S. 150.
667 Althoff/Thielepape 2000, S. 150.
668 Althoff/Thielepape 2000, S. 150.
669 Althoff/Thielepape 2000, S. 150.
670 Althoff/Thielepape 2000, S. 150 – 151.

- Die Motivationsfunktion:[671]
  Damit die Arbeitsergebnisse stets optimal bleiben, gehört es zu den Aufgaben der Führungskräfte, motivierend auf die Belegschaften einzuwirken, wobei die Entwicklung und Gestaltung geeigneter Anreizsysteme wichtig ist.
- Die Personalentwicklungsfunktion:[672]
  Die Personalentwicklungsfunktion (auch Coaching genannt) wurde in den öffentlichen Verwaltungen in den letzten Jahrzehnten vernachlässigt. Ziel ist es, Entwicklungspotenziale frühzeitig zu erkennen, Personal zu fördern und weiterzuentwickeln. Trotzdem wird in der Regel diese Funktion besonders bei größeren Organisationen an die Personalabteilung delegiert.
- Die Kontroll- und Bewertungsfunktion:[673]
  Damit beispielsweise Probleme, Fehlentwicklungen oder Planabweichungen erkannt werden, ist eine Kontrolle im Führungsprozess notwendig. Diese Tätigkeit wird dabei klassisch von der behördlichen Innenrevision wahrgenommen. Eine effektive Kontrolle kann jedoch nur dann stattfinden, wenn auch die Kontrollberichte ausgewertet und bewertet werden und somit für jedermann schlüssig und nachvollziehbar sind. Neuere Tendenzen in der Verwaltungsorganisation ordnen die Kontroll- und Analysetätigkeit daher dem Controlling zu.
- Die Informationsfunktion:[674]
  Ohne Informationssteuerung ist Führung nicht denkbar. Grundlegend ist es daher, ein Informationssystem im Rahmen des Berichtswesens zu etablieren, was vornehmlich die Aufgabe des Controllings ist.

Die gängige Lehrmeinung der Psychologie geht davon aus, dass zur Ausübung dieser Funktionen neben einem Gespür für zwischenmenschliche Beziehungen ebenfalls elementare Grundkenntnisse über psychologische Abläufe im Bereich der Beurteilung und Einschätzung von Personen notwendig sind. Entscheidend ist der Führungsstil des Vorgesetzten. Das von Person zu Person unterschiedliche Führungsverhalten bestimmt, ob die Belegschaft mit dem Führungsverhalten des Vorgesetzten zurechtkommt. Zusätzlich haben Verhaltensaspekte der Mitarbeiter einen erheblichen Einfluss auf den Erfolg der Menschenführung. Führende Psychologen haben deshalb in den letzten 100 Jahren Führungstheorien aufgestellt, die neben den Anforderungen an die Führungskräfte ebenfalls Ratschläge für den persönlichen Führungsstil jeder einzelner Führungskraft bereitstellen. Dabei sind sich teilweise überschneidende oder sich widersprechende Theorien, wie z. B. die Eigenschaftstheorie, die Situationstheorie der Führung oder die Kontingenztheorie von Fiedler entstanden, die jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt werden sollen. Von besonderem Interesse ist eine genauere Darstellung

---

[671] Althoff/Thielepape 2000, S. 151.
[672] Althoff/Thielepape 2000, S. 151.
[673] Althoff/Thielepape 2000, S. 151.
[674] Althoff/Thielepape 2000, S. 151.

der grundlegenden Führungsstile als allgemeine Führungsgrundsätze für den Controller als Lotse der Verwaltungsführung.[675]

Einer der klassischen Führungsstile ist der „charismatische" Führungsstil, wie ihn Max Weber zu Beginn des 20. Jahrhunderts formuliert hat.[676] Charismatische Führung bedeutet die Fähigkeit einer Führungskraft in der Verwaltung (nach Weber der Beamte in Reinform), mittels Persönlichkeit auf die Untergebenen zu wirken und zu führen. Diese Fähigkeit ist dabei „außergewöhnlich, teilweise magisch oder übernatürlich"[677] und somit ein wesentliches Kriterium eines Beamten im gehobenen oder dem höheren Dienst. Da dieser Führungsstil zu idealtypisch im Weber'schen Sinne ist, ist er heutzutage nicht mehr nutzbar. Schließlich kann man so eine übernatürliche Persönlichkeit nicht lernen oder im Rahmen der Ausbildung vermitteln.[678] Der charismatische Führungsstil fand dabei Einzug in die eigenschaftsbezogene Führungstheorie, die besagt, dass ein Führer die für eine Tätigkeit spezifischen Eigenschaften mit sich bringen muss.

Der aufgabenorientierte Führungsstil grenzt sich als Gegenpol zum mitarbeiterorientierten Führungsstil ab. Orientiert sich die Führungskraft an der Erfüllung der Aufgabe, dann kommt es in erster Linie auf die Tätigkeit und das Tätigkeitsfeld der Führungskraft an.[679] Für die Erfüllung der Führungsaufgabe ist die Gestaltung eines Arbeitsumfeldes notwendig, das nicht immer das Einverständnis der untergeordneten Belegschaft erhält. Dabei wird die Einhaltung von Vorschriften und Normen streng kontrolliert. Der mitarbeiterorientierte Stil geht dagegen davon aus, dass man mittels Aktivierung des Mitarbeiters zu einer bestmöglichen Produktionsleistung gelangt. Die Beachtung der Bedürfnisse, der Zufriedenheit und des Wohlergehens des Mitarbeiters ist also hier ausschlaggebend.[680] Untersuchungen haben ergeben, dass eine Überbetonung sowohl des einen als auch des anderen Stils zu keinen tragfähigen Ergebnissen führt.[681] Vielmehr ist eine sinnvolle Abwägung von Person zu Person und auch die feinfühlige Abstimmung der Führungssituation notwendig. Das heißt, dass es in unterschiedlichen Momenten auf unterschiedliches Führungsverhalten ankommt.

Eine ähnlich gelagerte Ansicht bietet der Gegensatz zwischen dem autoritären und dem kooperativen Führungsstil nach Kurt Lewin (1939).[682] Der autoritäre Führungsstil ist gekenn-

---

675 Hòrvath 2001.

676 Neuberger 2002, S. 146 – 149 und Althoff/Thielepape 2000, S. 162.

677 Neuberger 2002, S. 146.

678 Vgl. dazu die Kritik Neubergers am Weber'schen Führungsstil. Neuberger 2002, S. 149.

679 Althoff/Thielepape 2000, S. 162 und vgl. Neuberger 2002, S. 43 – 46.

680 Althoff/Thielepape 2000, S. 162.

681 Althoff/Thielepape 2000, S. 162 – 163.

682 Neuberger 2002, S. 493.

zeichnet von einem stark direktiven Verhalten des Vorgesetzten gegenüber dem Untergebenen.[683] Dabei räumt die Führungskraft den Mitarbeitern nur einen minimalen Entscheidungsspielraum bei der Gestaltung und Umsetzung von Aufträgen ein. In aller Regel führt das zu einem Informationsmonopol des Vorgesetzten, das taktisch zur Kontrolle der Mitarbeiter eingesetzt werden kann. Kooperatives Führungsverhalten liegt dann vor, wenn die Belegschaft am Führungsprozess und am Organisationserfolg beteiligt wird. Dies führt im Gegensatz zum autoritären Stil zu einer höheren Zufriedenheit mit der übergeordneten Führung. Das Leistungsverhalten der beiden Varianten unterscheidet sich jedoch in erheblichem Maße. Autoritäre Führung zahlt sich dann aus, wenn Routineaufgaben zu bewältigen sind. Der kooperative Führungsstil ist dann von Vorteil, wenn die Belegschaft neue Probleme zu bewältigen hat.[684] Ein optimales Führungsverhalten wird dann erreicht, wenn die Führungskraft ein ausgewogenes Mittelmaß zwischen der Anwendung beider Ansätze findet.

Die beschriebenen Stilvarianten zeigen sowohl Stärken als auch Schwächen, wodurch die praktische Anwendung erschwert wird. Daher haben die Psychologen Hersey und Blanchard im Jahre 1978 einen Modellversuch gestartet, der den aufgabenorientierten und den mitarbeiterorientierten Führungsstil verknüpft. Das Führungsverhalten sollte sich demnach an der Situation des Vorgesetzten und des Mitarbeiters orientieren. Dabei entwickelten beide die situative Führungstheorie.

In Abhängigkeit zur Ausprägung der genannten Führungsstile sind diese vier Facetten der Führung zu unterscheiden: das „telling", das „selling", das Partizipieren und das Delegieren.[685] Unter „telling" versteht man das Unterweisen und genaue Diktieren der Führungsanweisungen. Diese Form ist stark aufgabenorientiert. Das „selling" ist sowohl aufgabenorientiert als auch mitarbeiterorientiert. Die Führungskraft versucht dabei, den Führungswillen mit Überzeugungskraft mittels Argumentation der Belegschaft quasi als den besten Weg darzustellen.[686] Führung ist dann auf Partizipation ausgelegt, wenn die unteren Hierarchien zur Teilnahme an dem Führungsvorgang ermutigt werden. Genauso wie das Partizipieren ist das Delegieren von Führungsverantwortung auf Mitarbeiterorientierung ausgelegt.

Gemäß der situativen Theorie entscheidet die Reife eines Mitarbeiters im Wesentlichen die Führungssituation. Unter der Reife eines Menschen soll in diesem Kontext der Stand der beruflichen Ausbildung, die persönliche Erfahrung, die Dauer der Organisationszugehörigkeit

---

[683] Althoff/Thielepape 2000, S. 166.

[684] Althoff/Thielepape 2000, S. 167, Tabelle 10.

[685] Fircks 1994, S. 226 und Althoff/Thielepape 2000, S. 174.

[686] Althoff/Thielepape 2000, S. 174.

sowie die Motivation der einzelnen Person verstanden werden.[687] Nach Hersey und Blanchard werden die Mitarbeiter nach vier Reifegraden unterschieden. Einen geringen Reifegrad weist ein Mitarbeiter auf, wenn grundlegende Qualifikationen fehlen und die Leistungsmotivation nicht sonderlich ausgeprägt ist. Die Erfolgsaussichten der Führung sind hierbei am besten, wenn der Vorgesetzte gegenüber dieser Kategorie von Untergebenen besonders aufgabenbetont führt. In Frage kommt dabei die Facette des „tellings".[688] Bei einer niedrigen bis mittleren Reife (mäßige Fähigkeit, geringe Motivation des Mitarbeiters) kann eine mitarbeiterorientiertere Führung gewählt werden, wobei das „telling" und auch das „selling" angewendet werden sollte. Mitarbeiter mit umfassender Kompetenz, aber geringer Motivation befinden sich im dritten Reifegrad. Hier kommt es auf eine mitarbeiterbezogene Führung an, um dieses Personal zu optimalen Leistungen zu führen. Beide Wissenschaftler fordern in dieser Situation das Partizipieren. Über eine hohe Reife verfügen Organisationsangehörige, die über ein besonderes Maß an Qualifikation und an Motivation verfügen. Diese Reife erfordert umfangreiche Selbstständigkeit, so dass man bei diesem Reifegrad zur Delegation von Führung übergeht. Die folgende Abbildung fasst die situative Führungstheorie zusammen.

Reifegrad	Definition	Optimaler Führungsstil
geringe Reife	• Inkompetenz, • nicht motiviert	Stark aufgabenbezogen, wenig mitarbeiterorientiert, Anwendung des „tellings"
geringe bis mäßige Reife	• geringe Kompetenz, • geringe Motivation	Stark aufgabenbezogen, mitarbeiterbezogen, Anwendung des „sellings" und des „tellings"
mäßige bis hohe Reife	• Kompetenz, • mäßige Motivation	Stark mitarbeiterbezogen, wenig aufgabenbezogen, Anwenden des „Partizipierens" und des „Delegierens"
hohe Reife	• Kompetenz, • hohe Motivation	Stark mitarbeiterbezogen, Anwenden des „Delegierens"

Abb. 18: Zusammenfassung der situativen Führungstheorie nach Hersey und Blanchard[689]

Aus diesen Führungsstilen heraus hat die Wirtschaftspsychologie verschiedene Managementprinzipien für eine erfolgreiche Führung entwickelt. Zu unterscheiden sind das „Management by control and directions", das „Management by delegation" und das „Management by motivation". Diese drei Managementtypen sind der situativen Führungstheorie angepasst. Ein moderner Managementansatz ist dagegen das „Management by objektives", den man als eine betriebliche Form der Führung, die mittels Zielvereinbarung mit dem Mitarbeiter versucht, das Betriebsergebnis zu steigern beschreiben kann. Die Vereinbarungen zielen darauf ab, mittels einer in Aussicht gestellten personenbezogenen Beteiligung die Motivation des Mitarbeiters

---

[687] Althoff/Thielepape 2000, S. 174.

[688] Althoff/Thielepape 2000, S. 174, 175 Abb. 36.

[689] Teilweise wurde diese modifizierte Abbildung der nachstehenden Quelle entlehnt. Fircks 1994, S. 228.

zu steigern. Dabei werden vertraglich bestimmte Zuschüsse, Bonusse oder Prämien für das Erzielen festgelegter Leistungen vereinbart. Dieser Führungsansatz ist ein wesentlicher Baustein der „Neuen Steuerungsmodelle“ und erhält deshalb Einzug in viele Vereinbarungen zwischen Verwaltungen und Mitarbeitern.

4.5.4.2 Motivation

Damit die Lotsentätigkeit des Controllers von Erfolg gekrönt wird, sind wesentliche Motivationstheorien zu berücksichtigen, die im Rahmen von spezifisch auf die Eigenheiten der Organisation zugeschnitten Anreizsystemen umgesetzt werden müssen. In diesem Abschnitt werden daher die grundlegenden psychologischen Aspekte der Motivation dargestellt. Das Controllingpersonal ist nicht nur aufgrund der eigenen Führungstätigkeit zur Motivation der Mitarbeiter angehalten[690], sondern auch damit beauftragt mit den übrigen Abteilungen den Aufbau von geeigneten Motivations- und Anreizsystemen voranzutragen.[691] Nur so können wesentliche Fragen der Arbeitnehmer, wie z. B.: „Was ist dem Mitarbeiter wesentlich, was strebt er an und was erfreut ihn?“[692], mit der Verwirklichung der Organisationszielen in Einklang gebracht werden. Die Führungsaufgabe fordert, dass die eingesetzten Human Ressourcen optimal motiviert sind.[693] Ungenügend motivierte Menschen sind weniger leistungsfähig als es die Motivierten sind. Es gilt also der Führungsgrundsatz, dass langfristig betrachtet „[...] jeder Vorgesetzte die Mitarbeiter [hat] die er verdient.“[694]

Psychologen haben in den letzten Jahren verschiedene Motivationstheorien entwickelt. Der Begriff Motivation wird allgemein beschrieben als „[...] Vorgänge und Faktoren, die menschliches Verhalten auslösen und verständlich machen.“[695] Die Steuerung von Arbeitsprozessen führt oft zu einem Konflikt zwischen den Interessen und Zielen des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers, weil vom Arbeitnehmer in der Regel ein bestimmtes Tun oder Unterlassen im Rahmen der Arbeitspflicht verlangt wird.[696] Damit diese Erwartung durch den Arbeitnehmer in die Tat umgesetzt wird, bedarf es oft Motive und zusätzlicher Anreize.[697]

---

690 Man geht hierbei von der Motivation als Führungsaufgabe aus. Comelli/Rosenstiel 2001, S. 85 f.

691 Comelli/Rosenstiel 2001, S. 241.

692 Zit. n. Comelli/Rosenstiel 2001, S. 18.

693 Vgl. KGSt 1994, S. 62.

694 Zit. n. Comelli/Rosenstiel 2001, S. 85.

695 Zit. n. Jung 2003a, S. 359.

696 Fircks 1994, S. 212.

697 Jung 2003a, S. 359 – 360.

Grundlegend sind die Motivationstheorien von Abraham H. Maslow (1954) und Frederick Herzberg (1966). Beide Wissenschaftler versuchen mit ihren Theorien die menschliche Motivationen zu erklären. Grundannahmen der Maslow'schen Motivationstheorie sind:

- die Festlegung der Bedürfnisse in Klassen,
- der allgemeine Gültigkeitsanspruch für alle Individuen,
- eine stufenweise verlaufende Bedürfnisordnung,
- dass bedingte Bedürfnisse den Menschen motivieren und
- dass unbefriedigte Bedürfnisse generell Motivation auslösen.[698]

Die Theorie von Maslow versucht die einzelnen Bedürfnisse des Menschen zu kategorisierten. Dazu klassifiziert er Wachstums- und Defizitbedürfnisse. Unter einem Defizitbedürfnis versteht man so genannte „leere Löcher", die zur Erhaltung der menschlichen Gesundheit erfüllt werden müssen.[699] Bei Mangelzuständen, wie beispielsweise Durst, Hunger oder Müdigkeit, oder bei exogenen Störungen, wie Kälte und Hitze, werden Defizitbedürfnisse aktiviert, wodurch eine Motivation zur Beseitigung der Einflüsse entsteht.[700] Folgende Defizitbedürfnisse werden qualitativ unterschieden: die fundamentalen psychologischen (Existenz-) Bedürfnisse, die Sicherheitsbedürfnisse, die Geselligkeitsbedürfnisse und die Ich-Bedürfnisse.[701]

Die Wachstumsbedürfnisse nach Maslow lassen sich als Mangelbedürfnisse beschreiben. Man geht davon aus, dass der Mensch danach strebt, immer mehr zu erreichen, um seine Selbstbefriedigung zu steigern. Im Gegensatz zu den Defizitbedürfnissen regt die Befriedigung von Wachstumsbedürfnissen eine weitere Selbstbefriedigung an.[702] In Abbildung 19 ist die Maslow'sche Bedürfnispyramide dargestellt, die die hierarchische Differenzierung der beschriebenen menschlichen Bedürfnisse darstellt.

---

[698] Jung 2003a, S. 374.

[699] Jung 2003, S. 374.

[700] Vgl. Comelli/Rosenstiel 2001, S. 14.

[701] Comelli/Rosenstiel 2001, S. 13.

[702] Jung 2003a, S. 374.

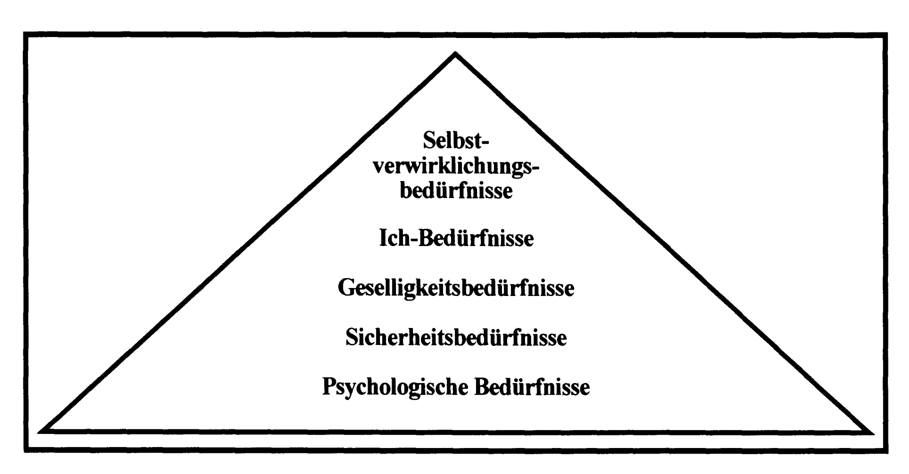


Abb. 19: Die Hierarchie der Bedürfnisse nach Maslow[703]

Die Stärke der Maslow'schen Theorie ist, dass Denkanstöße und Orientierungsansätze über die Motivation des Menschen angeboten werden.[704] Problematisch ist, dass nur Aussagen darüber getroffen werden, was den Menschen motiviert, aber nicht wie man ihn motiviert.

Zur Schließung dieser Lücke entwickelte Frederick Herzberg (1966) die Zwei-Faktoren-Theorie. Fazit dieser Theorie ist, dass zwei wesentliche Faktoren auf die Motivation eines Menschen wirken können: die extrinsische und intrinsische Motivation. Die allgemeine Motivation wird durch die extrinsische Motivation (eine durch äußere Zwänge verursachte Motivation)[705] dargestellt. Die extrinsische Motivation entsteht durch Bedürfnisse, die durch die Folgen der ausgeführten Arbeit befriedigt werden. Dabei wird die Arbeit als ein Mittel zur Befriedigung außerhalb der Arbeit liegender Ziele gesehen.[706] Faktoren könnten beispielsweise Geld, Belohnungen oder Zulagen sein. Kennzeichen dieser Faktoren ist, dass sie Unzufriedenheit beheben, aber Zufriedenheit nicht alleinig herstellen können. Daher bezeichnet Herzberg diese Faktoren als Hygienefaktoren. [707]

Die intrinsische Motivation - oder auch Arbeitsmotivation[708] (durch die von einer Aufgabe ausgehenden Anreize bedingte Motivation)[709] - wirkt als zweiter Faktor auf die Motivation des

703 Müller 2003, S. 88.
704 Fircks 1994, S. 217.
705 Duden (Hrsg.) 1997, S. 250.
706 Fircks 1994, S. 220.
707 Jung 2003a, S. 381 f.
708 Comelli/Rosenstiel 2001, S. 13.

Menschen. Sie dient laut Herzberg der Befriedigung von Bedürfnissen, die durch die Arbeit selbst befriedigt werden können. Motivatoren sind dabei Kontaktbedürfnisse, das Bedürfnis zur Pflichterfüllung, der Gehorsam, die Loyalität, das Streben nach persönlicher Entfaltung und die Befriedigung der Selbstverwirklichung. Die folgende Abbildung fasst das Zwei-Faktoren-Modell von Herzberg zusammen.

Hygienefaktoren (extrinsische Motivation)	**Motivatoren** (intrinsische Motivation)
• Bezahlung	• Selbstbestätigung
• Status	• Leistungserfolg
• Entwicklungsaussichten	• Anerkennung
• Arbeitsbeziehungen	• Arbeitsaufgabe und -inhalt
• Führungsverhalten des Chefs	• Grad der Führungsverantwortung
• Unternehmens-/Organisationspolitik	• Beförderungsaussichten
• Arbeitsbedingungen	• Aufstiegsmöglichkeiten
• Freizeit und Privatleben	
• Arbeitssicherheit	

Abb. 20: Das Zwei-Faktoren-Modell nach Herzberg[710]

Obwohl diese „Inhaltstheorien" bereits ergänzt und verbessert worden sind, sind sie nach wie vor der Ausgangspunkt für die Gestaltung von Motivations- und Anreizsystemen und sind daher für das Controllingpersonal als Grundlagenwissen von entscheidender Bedeutung.[711]

4.5.5 Controllingkonzeptionen der Verwaltungsrechtswissenschaft

Die Verwaltungsrechtwissenschaft befasst sich mit dem normativen Regelwerk für die Verwaltungen als Erfüller und Gewährleister von Staatsaufgaben. Die Analyse und Deutung von Verwaltungstatsachen ist dagegen die Aufgabe der Verwaltungslehre als Ableger der Verwaltungsrechtswissenschaft.[712] Diese Untersuchung der Verwaltung findet jedoch im Gegensatz zur Verwaltungswissenschaft aus normativen Gesichtspunkten statt.

Die rechtsdogmatisch ausgerichtete Verwaltungslehre hat seit ihrem Bestehen wesentliche Controllingkonzepte entwickelt, die vor allem zeitlich dem Verwaltungsgeschehen reaktionär nachgelagert sind. Man spricht in der Fachsprache auch von der Verwaltungskontrolle. Die Praxis der Verwaltungskontrolle fußt auf wesentlichen Prinzipien, Grundsätzen und Verfahren der Rechtswissenschaft. Hinzu tritt neuerdings die präventiv gelagerte Korruptionskon-

---

709 Duden (Hrsg.) 1997, S. 376.

710 Müller 2003, S. 88, Abb. 30.

711 Müller 2003, S. 89.

712 Langrod 1976, S. 410 – 411.

trolle als Schutz der Verwaltungen gegenüber korrupten Handeln, der Verwaltungsmitarbeiter und der Verwaltungskunden, wodurch dem Bund, den Ländern, den Kommunen und den übrigen Verwaltungen ein erheblicher finanzieller Schaden entsteht. Beide Controllingkonzepte werden in den Abschnitten 4.4.5.1 bis 4.4.5.2 erläutert.

Die Verwaltungskontrolle untersucht in der Regel die hoheitlichen Verwaltungen und den öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen hinsichtlich der rechtmäßigen Umsetzung des Verwaltungshandelns. Eine Betrachtung der Wirtschaftsunternehmen kommt im Rahmen der Verwaltungskontrolle nur in Ausnahmefällen des § 92 BHO in Frage. Dieser Sacherverhalt wird im folgenden Abschnitt unter dem Stichwort der Kontrolle durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Bundesländer dargestellt.

4.5.5.1 Verwaltungskontrolle

Der Auftrag zur Durchführung der Verwaltungskontrolle ergibt sich formal aus dem Grundgesetz, den Gesetzen oder anderen einschlägigen formalen Bestimmungen. Der Begriff der Kontrolle ist pluralistisch und vieldeutig und gehört nicht zur Rechtssprache.[713] Sie wird aber als ein klassisches Thema aus dem Staats- oder Verwaltungsrecht im Kanon der Verwaltungslehre aufgegriffen.[714] In der Fachdiskussion werden die unterschiedlichsten Bezeichnungen, wie beispielsweise Aufsicht, Prüfung, Rechnungsprüfung, Revision, Evaluation oder im negativen Sinne als „Schikane“ verwendet.[715]

Grundsätzlich sind zwei Akteure der Kontrolle zu unterscheiden: der Prüfer und der Prüfling. Der Prüfer tritt immer im Auftrag des Dienstherrn auf und nimmt dabei die Interessen des Staatswesens, des Gemeinwohls und der Verwaltungsführung war. Prüflinge sind dagegen die Behörden selbst, die öffentlichen Unternehmen und die Verwaltungsmitarbeiter, die Prozesse, Ämter und Positionen im hoheitlichen Auftrage. Die besondere Nähe zum Staats- oder Verwaltungsrecht lässt darauf schließen, dass die Verwaltungskontrolle primär auf eine Rechtmäßigkeitsprüfung des Verwaltungshandelns abzielt. Mit der Einführung der Rechnungshöfe und mit der zunehmenden Notwendigkeit eines wirtschaftlichen und sparsamen Ressourceneinsatzes in den Verwaltungen wird der Aspekt der Wirtschaftlichkeitsprüfung immer wichtiger. Es findet aber keine totale Mutation der Verwaltungskontrolle hin zu einer Aufsicht der Verwaltungswirtschaft statt.[716]

---

713 Becker 1999, S. 624 – 625. und Püttner 2000, S. 342.

714 Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.) 2001, S. 5, Vorwort.

715 Schmidt-Aßmann 2001, S. 12 und Lüder 2001, S. 45.

716 Vgl. Schmidt-Aßmann 2001, S. 29. Hier wird die Mutation von Verwaltungskontrolle thematisiert.

Der Begriff der Verwaltungskontrolle gliedert sich in die Kontrollarten, die Kontrollakteure, die Kontrollreichweite, die Kontrollintensität, den Kontrollinhalt, die Kontrollziele und die zeitliche Dimension der Kontrollausübung.[717] Die Kontrollreichweite hat ein Spektrum von der groben bis hin zur feinen Ausübung der Kontrollfunktion. So ist beispielsweise eine stichprobenartige Überprüfung eine Grobkontrolle. Die Intensität ergibt sich aus dem Ressourceneinsatz für die Kontrolle. Inhaltlich bestimmt das Gesetz und derjenige, der die Prüfung in Auftrag gegeben hat, was, wozu und weswegen kontrolliert wird. Die Zielorientierung zeigt auf, was die Kontrolle an Ergebnissen liefern soll. Die zeitliche Ausrichtung der Verwaltungskontrolle bietet Möglichkeiten zur Vergangenheitsbewältigung (reaktive Kontrolle), zur Prüfung der Steuerung und Programmumsetzung in der Gegenwart (begleitende Verwaltungskontrolle) und zur zukunftsorientierten Verwaltungskontrolle (visionäre, prognostizierende und vorrausschauende Verwaltungskontrolle). Die Kontrollarten geben wesentlichen Aufschluss darüber, wer die Kontrolle ausübt. Generell unterscheidet man die behördenexterne und -interne Verwaltungskontrolle.[718] Sie findet extern statt, wenn behörden- oder betriebsfremde Instanzen als Kontrolleure auftreten. Interne Kontrollen werden dagegen von Instanzen wahrgenommen, die organisationsintern dazu beauftragt oder eingesetzt wurden.

Als klassische Arten der Kontrolle können die parlamentarische oder die Wahrnehmung der Kontrolle durch gewählte Vertreter der Politik, die Kontrolle der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, die Kontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Kontrolle durch die Medien oder der Vertreter der Öffentlichkeit – Interessensgruppen –, die Kontrolle durch die Behörden, die interne Kontrolle der Verwaltungen und die Kontrolle durch beauftragte privatwirtschaftliche Unternehmen oder öffentlich-rechtliche Beratungsorganisationen (z. B. KGSt) genannt werden.[719] Ferner ist die Entwicklung moderne Ansätze zur Internationalisierung der Verwaltungskontrolle im Rahmen der internationalen oder supranationalen Beziehungen Deutschlands erkennbar.[720]

Unter parlamentarischer Kontrolle versteht man eine Aufsicht der Parlamente des Bundes und der Länder gegenüber den jeweiligen Regierungen und den Bundes- und Landesverwaltungen. Dies geht eindeutig auf den Grundsatz des „Primates der Politik“ gegenüber den Verwaltungen und dem Verwaltungshandeln zurück. Ein wesentliches Instrument zur Kontrolle ist die Nutzung von Untersuchungsausschüssen nach Art. 44 GG. Im Bundestag gibt es über die Legislaturperiode ständig tagende Ausschüsse (z. B. der Petitionssausschuss) oder die Aus-

[717] Püttner 2000, S. 343.

[718] Püttner 2000, S. 346 ff.

[719] Püttner 2000, S. 342, Thieme 1995, S. 155 – 157.

[720] Vgl. Schmidt-Aßmann, 2001, S. 31 ff., Abschnitt IV.

schüsse, die zu aktuellen Problemen eingerichtet werden (z. B. der Parteispendenausschuss). Anlässe zur Kontrolle ergeben sich beispielsweise aus den Berichten des Wehrbeauftragten oder des Rechnungshofes, aus Petitionen der Bürger, aus Vorwürfen der Massenmedien, aus den Erfahrungen und Eindrücken der Abgeordneten und aus offenen oder latenten Hinweisen aus der Verwaltung heraus.[721] Die parlamentarische Kontrolle ist deshalb auch ein Kennzeichen der Gewaltenteilung in Deutschland, indem sie eine Kontrolle der Bundesregierung zulässt.

Dennoch wird die Wahrnehmung der Kontrollfunktion in der Fachliteratur kritisiert. Die Volksvertreter zeigen sich gegenüber den speziellen Themen und Fragestellungen der Verwaltungskontrolle überfordert.[722] Eine Einvernahme von Fachverstand der Verwaltungen scheint da unausweichlich, wodurch die Kontrollausübung ins Gegenteil verkehrt werden kann: „Die Verwaltungen kontrollieren das Parlament"![723]

Grundsätzlich darf die parlamentarische Kontrolle keinen inhaltlichen Beschränkungen unterliegen. Dennoch zeigt sich die Aufsicht durch die Volksvertretungen als einen formal „zahnlosen Tiger". Rechtlich verbindliche Konsequenzen haben die Ergebnisse keine. Nicht zu unterschätzen ist dagegen die mediale Wirkung der Untersuchungsausschüsse. Die Kontrollbefugnisse der gewählten Vertreter auf der kommunalen Ebene ergeben sich in ihrem Umfang aus den jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder.

Der Bundesrechnungshof oder die Rechnungshöfe der Länder dienen in erster Linie der Haushalts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung nach Art. 114 II GG. Im Vordergrund steht dabei eine von außen gerichtete Betrachtung des Staates als denjenigen Akteur, der Gelder und Mittel des Gemeinwesens einsetzt. Dies ist nicht nur eine Beleg- oder Sparsamkeitsprüfung, sondern Elemente von rechnungsunabhängigen Prüfungen ganzer Verwaltungsabläufe, wie der Beurteilung der Organisationsformen und der Behördenstrukturen, die Vollzugs- oder Programmprüfung, der Vollzugskritik und die Aufgabenkritik, die Politikberatung und die Erfolgskontrolle treten ergänzend hinzu.[724] Ebenfalls wie die Kontrolle durch die Volksvertreter ist die umfassende Finanzaufsicht nicht mit Sanktionen verbunden.[725] Dennoch, und dies ist ein deutsches Unikum, verfügen die mit der Durchführung beauftragten Angehörigen der Rechnungshöfe gegenüber den zu prüfenden Stellen über richterliche Unabhängigkeit – die

---

[721] Püttner 2000, S. 361.
[722] Hoffmann-Riem 2001, S. 84.
[723] Püttner 2000, S. 341 und Hoffmann-Riem 2001, S. 84.
[724] Hoffmann-Riem 2001, S. 74 – 75.
[725] Püttner 2000, S. 364.

nähere Ausprägung ergibt sich aus der Geschäftsordnung der Rechnungsinstitutionen.[726] Die Prüfkompetenz ist umfassend und bezieht sich auf das gesamte staatliche Haushalts- und Wirtschaftsgebaren. Wie die Prüfungen durchzuführen sind entscheidet der Präsident des jeweiligen Rechnungshofes unabhängig und in eigener Zuständigkeit. Dabei kommen Tragweiten der Untersuchung von der einfachen Stichprobe bis hin zur vollständigen Analyse einer Verwaltungseinrichtung in Frage.[727] Die zu untersuchenden Einrichtungen haben dabei gemäß den § 94 und 95 BHO alle zur Verfügung stehenden Unterlagen bereitzustellen.[728] Zusätzlich sind Prüfungen der öffentlichen Unternehmen und der privatrechtlichen Unternehmungen mit staatlicher Beteiligung gemäß § 92 BHO möglich. Die Rechnungshöfe orientieren sich zeitlich am Haushaltsjahr. Die Kontrolle schließt mit dem jährlichen Bericht der einzelnen Rechnungshöfe ab. Dieser wird medial wirkend der Öffentlichkeit vorgestellt. Als zusätzliches Tätigkeitsfeld der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe hat sich in den letzten Jahren die Beauftragung durch die Regierungen des Bundes oder der Länder als Sonderbeauftragte herausgestellt. Z. B. ist der Präsident des Bundesrechnungshofes der Bundesbeauftragte für „Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“.

Gemäß Art. 20 III GG ist sämtliches hoheitliches Handeln an Recht und Gesetz gebunden. Hieraus haben sich die Prinzipien des Gesetzesvorbehaltes und des Gesetzesvorranges entwickelt, die bereits im Abschnitt 1.1.2 dargestellt worden sind. Die richterliche Prüfung des staatlichen Handelns wird, soweit nicht anders bestimmt durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Instanzenzug[729] bis hin zum Bundesverfassungsgericht sichergestellt. Dies ist ein weiteres Element der Gewaltenteilung in Deutschland. Mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den 1960er Jahren entscheidet der § 40 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) über die Eröffnung des Verwaltungsgerichtsweges. Es kommt entscheidend darauf an, dass eine Streitigkeit des öffentlichen Rechts vorliegt, die nichtverfassungsrechtlicher Art ist.[730] Die Kläger können dabei natürliche Personen oder juristische Personen des privaten Rechts gegen den hoheitlich agierenden oder einschränkenden Staat sein. Behörden oder juristische Personen des öffentlichen Rechts können als Teile des Staates hiervon keinen Gebrauch ma-

---

[726] Püttner 2000, S. 364.

[727] Püttner 2000, S. 364 – 365.

[728] Püttner 2000, S. 365.

[729] Der gerichtliche Instanzenzug meint das Ausnutzen des Rechtsweges im Klageverfahren. Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren geht der Rechtsweg vom Verwaltungsgericht über das Oberverwaltungsgericht, zum Bundesverwaltungsgericht und zum Bundesverfassungsgericht.

[730] Im Gegensatz zum privaten Recht regelt das öffentliche Recht im Allgemeinen das Verhältnis zwischen den Staatsbürgern – als natürlichen und juristischen Personen des privaten Rechts – und dem hoheitlich agierenden Staat. Auf die einzelnen spezifischen Definitionen soll nicht eingegangen werden. Eichhorn 2003, S. 754 und vgl. § 40 I VwGO.

chen. Die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte sind für alle Beteiligten bindend. Es sei denn sie werden im Instanzenzug[731] angefochten und aufgehoben.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird in Deutschland nur bei Anrufung tätig. Das heißt, dass jemand, der sich subjektiv im Unrecht gegenüber der Staatsgewalt sieht, für sein Recht vor Gericht einzutreten hat. Bis es dazu kommt, hat man den Verwaltungsgerichtsweg vereinfachend das verwaltungsgerichtliche Vorverfahren vorgeschaltet. Gemäß § 68 VwGO muss im Normalfall (Ausnahmen regelt das Gesetz)[732] ein Widerspruchsverfahren durchgeführt werden. Hierüber entscheidet die nächsthöhere Behörde, die nicht am Verwaltungsverfahren beteiligt war. Der Verwaltungsgerichtsweg stellt eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle des staatlichen Handelns dar. Das heißt, dass pragmatische Überlegungen oder normfremde Überlegungen nur peripher zum Tragen kommen.[733] Die Verwaltungsrichter sollen auf der Basis des erworbenen Rechts- bzw. Fachverstandes technisch oder spezifische Streitigkeiten urteilen, obwohl Sachkenntnisse dazu eigentlich nur selten ausreichen. Beispielsweise bei der Entscheidung über technische Großanlagen (z. B. Atomkraftwerke, Flughäfen etc.) wird dann Fachverstand von Gutachtern herangezogen. Dabei erhält man oft den Eindruck, dass der sachliche Inhalt eines Gutachtens den Rechtsstreit entscheidet.

Eine weitere Art der externen Kontrolle des staatlichen Handelns und der Verwaltungen stellt die Öffentlichkeit dar. Was soll man unter dem vielschichtigen Begriff der Öffentlichkeit verstehen? Das sind alle Akteure, die nicht Teil der staatlichen Verwaltungen sind. Dazu gehören alle natürlichen Personen und juristischen Personen des privaten Rechts. Die natürlichen Personen können dabei völlig Unbeteiligte oder Unvoreingenommene gegenüber den Verwaltungen sein.[734] Verwaltungsmitarbeiter, die im Rahmen des gesellschaftlichen Miteinanders in den Familien über gewisse Zustände berichten, fallen auch hierunter.[735] Besonders immanent wird dieser Faktor in den Streitkräften, der seitens des Staates so gewollt scheint. Die Soldaten gelten als Staatsbürger in Uniform, wobei im besonderen Maße die Wehrpflicht dazu genutzt wird, eine Kontrolle der Bundeswehr für die Öffentlichkeit zu gewährleisten. Ein Hemmnis hierbei ist jedoch die umfassende Amts- und Verschwiegenheitspflicht der Verwaltungsangehörigen.[736]

---

[731] Vgl. Eichhorn 2003, S. 1121 – 1122.

[732] Ausnahmen ergeben sich bei Untätigkeit der Verwaltung (§ 75 VwGO), wenn sich der Verwaltungsakt in sich erledigt hat, wenn ein Gesetz kein Widerspruchsverfahren vorsieht (§ 68 I VwGO) oder es sich um eine oberste Bundes- bzw. Landesbehörde handelt (§ 68 I 1 VwGO).

[733] Pietzcker 2001, S. 115.

[734] Rossen-Stadtfeld 2001, S. 164 – 165.

[735] Rossen-Stadtfeld 2001, S. 118 – 121.

[736] Rossen-Stadtfeld 2001, S. 121.

Der Begriff der Öffentlichkeit meint in Deutschland ebenfalls die Wahrnehmung der Pressefreiheit, der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film aus Art. 5 II GG. Die Massenmedien können also die Kontrolle des Staatswesens wahrnehmen, indem über den Staat, die gewählten Vertretern, die Verwaltungen und die Verwaltungsangehörigen kritisch berichtet werden darf.[737] Eine Zensur darf – außer im Rahmen des Jugendschutzes und zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte – nicht stattfinden. Gemäß Art. 5 I GG ist es der Öffentlichkeit gestattet, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu informieren. Der Staat darf also keine zugänglichen Archive zum Selbstschutz gegenüber einer Außenkontrolle schließen lassen. Darüber hinaus eröffnet der § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Einblicke in das Aktenregime der Verwaltungsapparate. Durch die Aktenöffentlichkeit entsteht Transparenz.[738] Die Wirkung dieser Kontrolle ist nicht zu unterschätzen. Oft führen beispielsweise Recherchen von Journalisten zur Einführung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, wodurch medialer Druck der Wählerbeeinflussung stattfindet. Enttarnte Missstände, besonders in den Bereichen der Herrschaftsausübung und der Herrschaftsverwaltung, führen zu schnellen Änderungen des politischen Handelns im Rahmen der Programmsteuerung. Die Politik kann es sich nicht leisten, ihre Wählergunst aufgrund von schlechter „Publicity“ zu verspielen.

Wenn eine hierarchische Differenz zwischen verschiedenen Behörden besteht, dann ist externe Behördenaufsicht notwendig, damit die aus den bestehenden Hierarchieverhältnissen entstehenden Weisungen und Anordnungen überprüft werden können. Diese externe Kontrolle unterscheidet sich von der internen Behördenkontrolle, die organisationsintern von Verwaltung zu Verwaltung stattfindet. Die Ausführung der Bundes- und der Landesverwaltung findet im Normalfall unmittelbar statt. Darunter versteht man, dass die in Ober-, Mittel- und Unterbehörden (vgl. Ziffer C/1.1.2) gegliederte Verwaltung durch Weisungen von oben nach unten gesteuert wird. Zur Überprüfung dieser Weisungs- und Unterstellungsverhältnisse werden die Fach- und Rechtsaufsicht als Instrument der Behördenkontrolle eingesetzt. Unter der Rechtsaufsicht versteht man, dass eine Überprüfung der getroffenen Maßnahmen anhand der Rechtsauslegung stattfindet. So soll vermieden werden, dass einzelne Mittel- bzw. Unterbehörden von der vorgegeben Rechtspraxis der Oberbehörde abweichen. Die Fachaufsicht soll dabei die fachliche Ausführung der Bundesverwaltung sicherstellen.

Die Kontrolle von verselbstständigten Verwaltungsträgern gestaltet sich im Gegensatz dazu anders. Hier kann im Regelfall nur eine Durchführung der Rechtsaufsicht stattfinden. Das be-

---

[737] Helge Rossen-Stadtfeld sieht die Kontrolle der Massenmedien gegenüber dem Staat und seinen Verwaltungen als einen aus Art. 5 I/II GG übertragenen Auftrag an. Diese zu weit reichende Aussage wird so pauschal von dem Autor nicht geteilt. Rossen-Stadtfeld 2001, S. 172.

[738] Rossen-Stadtfeld 2001, S. 125.

deutet, dass die selbstständigen Verwaltungsträger in der fachlichen Gestaltung der Verwaltungsausführung im eigenen Wirkungskreis weitestgehend unabhängig agieren können. Im übertragenen Wirkungskreis dagegen findet sowohl Rechts- als auch Fachaufsicht statt. Hier wird die Ausführung von Bundes- oder Landesaufgaben delegiert. Z. B. ist den Kommunen die hoheitliche Bundesaufgabe der Passausstellung übertragen worden. Der Bund gibt dabei genau die Bestimmungen für die Durchführung vor.

Die interne Behördenkontrolle gestaltet sich als eine Dienstaufsicht. Den Vorgesetzten ist die Wahrnehmung dieser Aufsicht gegenüber den disziplinarisch untergeordneten Mitarbeitern und Stellen vorgeschrieben. Mit der Wahrnehmung dieser Aufsicht soll die ordnungsgemäße Dienstausübung sichergestellt werden. Dabei kommt es neben der Wahrung der Gesetze und der Verwaltungsvorschriften auf das Verhalten des Mitarbeiters gegenüber den Verwaltungskunden an. Die Ausübung dieser Kontrolle soll nicht nur ein Feststellen von Mängeln, sondern auch die Pflicht zur Mängelbeseitigung im Rahmen der Ausbildung und der Fürsorge sein. Dienstaufsicht ist nicht nur im negativen Sinne zu verstehen. Das Personal wird durch die Ausübung der Dienstaufsicht angeleitet. Fehler werden abgestellt und mit dem Mitarbeiter besprochen.

Mit zunehmender Tendenz etablieren sich verwaltungsfremde Kontrollinstanzen. Es werden private oder öffentliche Beratungsunternehmen oder Organisationen zu Rate gezogen. Beispielsweise können sich kleinere Verwaltungsträger wie die Kommunen keine globale Verwaltungskontrolle leisten. Man geht dann dazu über, die Kontrolle bei kostenintensiven Aufgaben oder in störanfälligen Bereichen zu konzentrieren. Damit keine eigenen Mitarbeiter langfristig gebunden sind, wird diese Evaluation an private Unternehmensberater oder Wirtschaftsprüfer abgegeben. Die Kosten dieser Maßnahme sind zwar verhältnismäßig hoch, aber im Vergleich zum Einsatz von eigenem Personal wirtschaftlicher. Dies liegt daran, dass die Kontrolle aufgabenbezogen ist und eigene Personalkräfte bei dieser Tätigkeit nicht voll ausgelastet werden könnten. Besonders im Bereich der Investitionsvorhaben holen sich die Kommunen externen Fachverstand ein. Die Überprüfung von größeren Bauvorhaben wird dadurch meist kostengünstiger. Neben den Unternehmensberatern hat sich in den letzten Jahren z. B. die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) als Managementverband für kommunale Verwaltungsträger herauskristallisiert. Daneben gibt es die beliehenen Vereine, wie den TÜV, die teilweise zur Verwaltungskontrolle eingesetzt werden. Dieser prüft beispielsweise die Einhaltung der sicherheitstechnischen Vorschriften an den Anlagen und Einrichtungen der Verwaltungen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Staat, der viele und wesentliche Hoheitsrechte an andere supranationale Organisationen abgetreten hat. Zur Wahrnehmung dieser Rechte bilden

sich innerhalb dieser völkerrechtlichen Einrichtungen Ansätze einer „supranationalen" Verwaltungskontrolle. Die Europäische Union übernimmt bereits jetzt wesentliche Teile der Verwaltungskontrolle. Die europäische Kommission prüft, ob die Einzelstaaten die beschlossenen Gemeinschaftsbeschlüsse umsetzen. Findet dies nicht statt, dann kann nach einer Abmahnung, der Verwarnung, eine Verklagung des Mitgliedes vor dem Europäischen Gerichtshof stattfinden, der dann empfindliche Strafen - zumeist erhebliche Geldsummen –, festlegen kann. Hinzu kommt die Bereitschaft Deutschlands zur Teilnahme an der internationalen Rechtsprechung. So wird das internationale Kriegsverbrechertribunal in Den Haag von der Bundesrepublik unterstützt. Auch potenzielle deutsche Kriegsverbrecher könnten dorthin ausgeliefert werden.

4.5.5.2 Korruptionscontrolling

Die Bekämpfung der Korruption ist sicherlich zu einem großen Teil Sache und Aufgabe der Verwaltungskontrolle. Der Leser wird sich daher fragen, warum der Autor dieses Thema in einem eigenen Abschnitt aufgreift. Zunächst findet Korruption nicht nur in Verwaltungen, sondern auch in der Politik und in der Wirtschaft statt, die bekanntlich nicht zur Verwaltung zählen und daher nicht der Verwaltungskontrolle unterliegen. Zur Korruption gehören immer zwei Akteure: der Anstifter und derjenige, der sich anstiften lässt. Deutsche Unternehmen verschaffen sich im Wege des „Sponsorings" Einfluss bei Verwaltungen oder deren Mitarbeitern. Die Verwaltungskontrolle kann aber nur auf der Seite der Verwaltung ansetzen, nicht aber im Bereich des Strafrechts. Das Korruptionscontrolling soll dagegen auch Strategien finden und formulieren, die die Aktivitäten der Sponsoren beobachten und so bereits im präventiven Vorfeld die Korruption verhindern.[739]

Das Thema „Korruption" gewinnt in Deutschland zunehmend an Brisanz. Mag man sich noch vor Jahren bedenklich über italienische Verhältnisse bezogen auf die Mafia und die italienische Staatsverwaltung geäußert haben, so verbreitet sich die Bestechlichkeit von deutschen Beamten und Politikern zunehmend. Das gesellschaftliche Medium Geld gewinnt als Motivator für unzulässiges Verhalten der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst verstärkend an Bedeutung. Der daraus entstehende volkswirtschaftliche Schaden ist enorm. Korrupte Individuen entwickeln sich daher zu einem ernst zu nehmenden „cost-driver", der mittels Controlling zu beseitigen ist. Der Gegenstand der Korruption soll deswegen in Abschnitt 4.4.5.2 erläutert werden, wobei es auf die Formulierung von allgemeinen Abwehrstrategien ankommt, die im Rahmen Verwaltungscontrollings als geeignet erscheinen.

---

[739] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000a, S. 34, Empfehlung Nr. 18.

Am 13. August 1997 hat der Bundestag das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption in Deutschland verabschiedet.[740] Bisherige Vorschriften wurden formal ergänzt, indem neue Paragraphen hinzugefügt oder alte geändert wurden. Da der Staat eine immense Gefahr für das Gemeinwohl bei derartigen Handlungen im Amt erkannt hat, sind korrupte Handlungen durch das Strafgesetzbuch unter Strafe gestellt. Schwerpunkt der Änderungen war eine Verschärfung des Neunundzwanzigsten Abschnittes des Strafgesetzbuches (StGB): „Straftaten im Amt“. Diese Straftatbestände sind zu unterscheiden:[741]

- die Vorteilsnahme (§ 331 StGB),
- die Bestechlichkeit (§ 332 StGB),
- die Vorteilsgewährung (§ 333 StGB),
- die Bestechung (§ 334 StGB und 108 e StGB),
- die schwere Bestechung (§ 335 StGB) und
- das Unterlassen einer Diensthandlung (§ 336 StGB).

Gemäß § 11 I und II StGB hat Korruption immer etwas mit der Person eines Amtsträgers oder eines Richters zu tun. Entweder geht die Handlung oder Nichthandlung von dieser Personengruppe aus oder bezieht sich auf dieselbe. Ein Amtsträger ist ein Beamter, ein Richter, ein Angestellter im öffentlichen Dienst oder jemand, der für die Durchführung einer hoheitlichen Aufgabe bestellt worden ist.[742] Gemäß § 12 I 3 StGB ist ein Richter eine Person, die nach dem deutschen Recht ein Berufs- oder ehrenamtliches Richteramt ausführt. Zur Ausübung von Hoheitsrechten sind nach § 12 I 4 StGB auch Personen berufen, die zwar kein öffentliches Amt ausüben, aber bei einer Behörde oder einer sonstigen öffentlichen Stelle hoheitliche Aufgaben wahrnehmen oder bei einem Verband, einem Unternehmen angestellt sind, das für eine Behörde öffentliche Aufgaben im Rahmen der Beleihung ausführt. Hierunter zählen beispielsweise Dolmetscher und Übersetzer, die zeitlich begrenzt Übersetzungsdienste für Behörden anbieten.

Ein Amtsträger übt eine Vorteilsnahme im Sinne des § 331 StGB dann aus, wenn er für sich oder einen Dritten für die Ausübung einer Dienstausübung einen Vorteil annimmt, sich versprechen lässt oder fordert. Er ist nach § 332 StGB bestechlich, wenn er einen Vorteil annimmt, fordert oder sich dafür versprechen lässt, wenn er eine konkrete Diensthandlung ausüben oder unterlassen wird. Die Bestechung und Bestechlichkeit von gewählten Vertretern

---

[740] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000a, S. 37 ff.

[741] Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997, BGBl I, S. 2038. Die Auflistung stellt Vergehen im Sinne des § 12 StGB dar. Ein Vergehen ist eine unter Strafe gestellte rechtswidrige Handlung, die mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bestraft werden kann. Verbrechen sind dagegen Straftaten, die mit mindestens einem Jahr Freiheitsentzug zu ahnden sind.

[742] Vgl. § 11 II a – d StGB.

wird durch den § 108 e StGB unter Strafe gestellt. Die Ausübung der Vorteilsgewährung richtet sich von außen auf die hoheitliche Verwaltungstätigkeit. Ein Dritter, der einem Amtsträger – in diesem speziellen Fall sind auch Soldaten der Bundeswehr eingeschlossen – einen Vorteil im Sinne der § 331 und 332 StGB verspricht, begeht nach § 333 StGB eine Vorteilsgewährung. Eine ähnlich rechtswidrige Entfaltung zeigt der Tatbestand der Bestechlichkeit. Eine Bestechung liegt dann vor, wenn einem Amtsträger eine konkrete Gegenleistung für eine begangene, eine zu begehende oder künftige Diensthandlung angeboten wird. Besonders schwerwiegend ist eine Bestechung dann, wenn „[...] die Tat sich auf einen Vorteil großen Ausmaßes bezieht, der Täter fortgesetzt Vorteile annimmt, die er als Gegenleistung dafür gefordert hat, dass er eine Dienstleistung künftig vornehme, oder der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Tat verbunden hat.“[743] Das Unterlassen einer Diensthandlung aufgrund von Forderung, Annahme oder des Versprechens eines Dritten steht den Handlungen der § 331 bis 335 StGB gleich.

Am 17. Juni 1998 hat die Regierung Kohl die noch heute gültige Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung erlassen. Diese dient als Leitfaden zur Vermeidung und zur Zurückdrängung von korrupten Handlungen in den Verwaltungen des Bundes. Sie gilt für die obersten Bundesbehörden – und allen unterstellten Behörden –, allen unmittelbaren und mittelbaren Bundesbehörden, für alle Gerichte des Bundes, allen Sondervermögen des Bundes und allen öffentlichen Einrichtungen, die vom Bund institutionell gefördert werden.[744] Diese Richtlinie gibt sowohl allgemeine als auch spezielle Anleitungen für die Korruptionsprävention vor. Diese Strategien zur Bekämpfung von Korruption werden formuliert:[745]

- die Risikoanalyse,
- die Personalrotation,
- die Innenrevision,
- die Aus- und Fortbildung,
- Einsetzen von Untersuchungsführern,
- Maßnahmen bei Korruptionsverdacht,
- Planung, Vergabe und Abrechnung,
- öffentliche Ausschreibungen.
- das Mehr-Augen-Prinzip,
- Antikorruptionsansprechpartner,
- die Personalauswahl,
- Sensibilisierung der Mitarbeiter,
- Mittel der Fach- und Dienstaufsicht,
- Wettbewerbsausschluss von Betrieben,
- die Antikorruptionsklausel und

Die Risikoanalyse ist eine Aufgabe des behörden- oder unternehmensinternen Controllings. Ziel ist die Ermittlung von Dienstposten, die für Korruption anfällig sind (z. B. Beschaffung, Kasse, Auftragsvergabe), in einer Organisation zu finden.[746] Hat man diese Posten gefunden,

---

[743] Zit. n. § 335 StGB II Nr. 1 – 3.

[744] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2000a, S. 1 und Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 1.

[745] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 2 – 20.

[746] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 2.

so ist es Sache der Personalführung, in mittelfristigen Abständen eine Personalrotation durchzuführen.[747] Durch kurze Stehzeiten auf einer Stelle kann die Gefahr von rechtswidrigem Verhalten reduziert werden. Durch die Mitprüfung mehrerer Beschäftigter soll das „Mehr-Augen-Prinzip“ umgesetzt werden.[748] Durch eine stärkere Beteiligung der Verwaltungsmitarbeiter wird ein hohes Maß an Transparenz gewährleistet. Dies wirkt abschreckend, weil der Mitarbeiter sich beobachtet, fast gläsern fühlen soll. Die Beauftragung von Ansprechpartnern stellt eine vertrauensbildende Maßnahme dar.[749] Verwaltungsmitglieder können sich an diese Institution wenden, wenn sie zu korrupten Handlungen bedrängt werden oder bereits solche Handlungen begangen haben. Dieses Angebot stellt eine Chance dar, dem Mitarbeiter einen Ausweg, eine Lösung dieses Problems aufzuzeigen, denn Korruption führt im Normalfall zur Entfernung des Verwaltungsmitarbeiters, ob Beamter oder Angestellter, aus dem Verwaltungsdienst.[750]

Die interne Revision ist dem Prinzip nach eine nach innen gekehrte Verwaltungskontrolle des Dienststellenleiters als Wahrnehmung der Dienstaufsicht.[751] Ergebnisse der Risikoanalyse sollen dabei für die Notwendigkeit dieser Untersuchung ausschlaggebend sein. Die Kontrolle findet also auf Verdacht statt und wird im Auftrage der Organisationsführung durchgeführt. Bei der Besetzung von korruptionsgefährdeten Dienstposten ist eine angemessene Personalauswahl entscheidend. Dabei ist darauf zu achten, dass Auffälligkeiten, wie straf- oder disziplinarrechtliche Ermittlungen, eine hohe durch nicht gedeckte wirtschaftliche Verhältnisse entstandene Verschuldung, soziale Probleme oder auffällige Verhaltenswiese vorzufinden sind, die die Zuverlässigkeit einer Person in Frage stellen könnten.[752]

Zur Eindämmung der organisationsinternen Korruptionsproblemen ist eine Sensibilisierung und Belehrung der Mitarbeiter hilfreich. Durch die Aufstellung eines Verhaltenskodexes sollen Mitarbeiter auf die Problematik hingewiesen werden. Unwissende können sich dadurch besser schützen. Folgende Abbildung fasst die Vorstellung des Bundesministeriums des Innern bezüglich der Aufstellung eines Verhaltenskodexes zusammen:

---

[747] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 4.

[748] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 3.

[749] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 5.

[750] Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Empfehlung Nr. 8 und vgl. § 48 Bundesbeamtengesetz (BBG). Da korrupte Handlungen Straftaten sind, läuft der Beamte oder Angestellte des öffentlichen Dienstes Gefahr aus dem Dienstverhältnis entlassen zu werden. Wird ein Beamter zu mehr als einem Jahr Freiheitsstrafe verurteilt, so ist er aus dem Dienstverhältnis zu entlassen.

[751] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 6.

[752] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, S. 12.

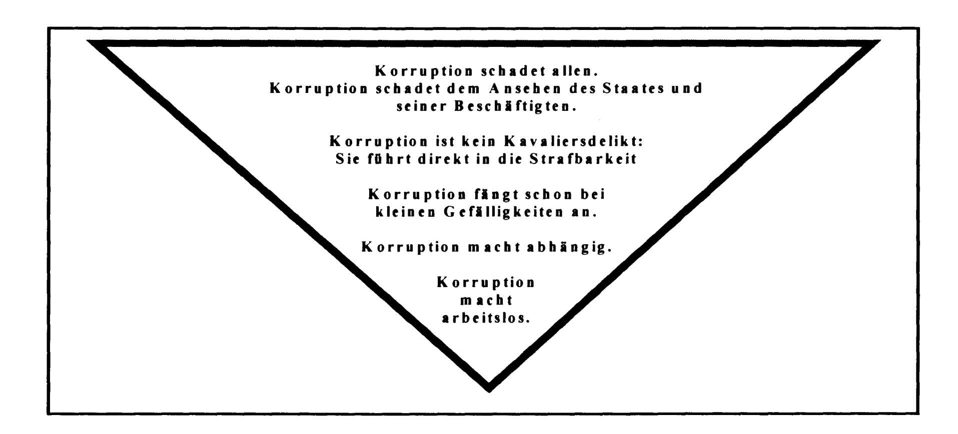


Abb. 21: Verhaltenskodex gegen Korruption[753]

Der Kodex soll die Mitarbeiter in den Verwaltungen immer an ihre Dienstpflichten erinnern. Viele geraten ahnungslos durch Arglosigkeit in den Verdacht oder an den Rand einer Straftat im Amt. Wenn dann disziplinare Ermittlungen durchgeführt werden, hört man den Vorwand, dass man von der Strafbarkeit des eigenen Handelns nicht wusste oder nicht abschätzen konnte. Hier gilt aber, „dass Unwissenheit nicht vor Strafe schützt." Der Beamte, Soldat, Richter oder Angestellte im öffentlichen Dienst hat bereits Geschenke oder Zuwendungen im Wert über 11 Euro seinem Dienstherrn zu melden und zur Genehmigung vorzulegen.

Aufbauend auf die Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten versucht man vorbeugend Ausbildung anzubieten, wobei die Vermittlung der Erscheinungsformen der Korruption auf wesentliche Gefahrensituationen, die Maßnahmen im Rahmen der Korruptionsprävention sowie auf straf-, dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen im Fall der Korruption im Vordergrund steht.[754] Ziel der Personalentwicklungsmaßnahme ist die Gewinnung von Grund auf ehrlichen und treuen Beamten bzw. Angestellten und Angestellten des öffentlichen Rechts.

Die Verwaltungskontrolle setzt mit der Durchführung von konsequenter Dienst- und Fachaufsicht im Bereich der Korruption an.[755] Auf Korruptionssignale achten und Korruptionsgefahren entdecken ist hierbei die Prämisse. Damit dies nicht nur ein unkoordinierter Schlachtruf bleibt, sondern mittels geeigneter Verfahren realisiert werden kann, sollte hierzu Controlling

---

[753] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, S. 13, Empfehlung Nr. 8. Dieses Schaubild wird in allen Verwaltungen des Bundes zur Korruptiosabschreckung aufgestellt.

[754] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 9.

[755] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 10.

eingesetzt werden. Controlling bietet einen wesentlichen Beitrag zur Formulierung von Gefahrenquellen, von der Beobachtung und Risikoanalyse bis hin zur Erstellung von Kennzahlsystemen, die neben dem beobachteten Indiz zu einer Beweisführung herangezogen werden kann. Liegen harte Fakten vor, so tut sich der Disziplinarvorgesetzte bei seinen Ermittlungen leichter. Diese Aufsicht kann im konkreten Verdachtsfall durch einen hauptamtlichen Untersuchungsführer koordiniert und beschleunigt werden.[756] Sollte sich aus einem Indiz der gezielte Verdacht der Korruption entwickeln, dann hat die Dienststellenleitung „unverzüglich"[757] die zuständigen Strafverfolgungsbehörden davon zu unterrichten. Zusätzlich ist die oberste Bundesbehörde mit einzuschalten.

Ist die Zuverlässigkeit eines Unternehmens in Frage zu stellen, dann kann das zum Wettbewerbsausschluss führen.[758] Das bedeutet, dass öffentliche Verwaltungen angewiesen werden können, diese Gewerbetreibenden von hoheitlichen Aufträgen auszuschließen. Verdingungsverordnungen sowohl bei Bauvorhaben als auch bei bestimmten Leistungen sollen das im Allgemeinen sicherstellen. Ein zentrales Korruptionsregister ist aber noch in weiter Ferne, weil die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt. Gemäß § 35 Gewerbeordnung (GewO) kann sogar der Betrieb eines Gewerbes wegen Unzuverlässigkeit untersagt oder teilweise untersagt werden. Für diesen Fall hat aber das Bundesverfassungsgericht enorme Schranken aufgestellt, die die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung und des Eigentums in Deutschland schützen, so dass eine Gewerbeuntersagung nur im äußersten Fall, bei erheblichem Zweifel und einer reellen Gefahr für die Bevölkerung besteht, rechtlich erfolgen darf.

Die Planung, Vergabe und Abrechnung von Leistungen, die die Verwaltung oder die Betriebe bei privatwirtschaftlichen externen Anbietern .nachfragt, erfolgt nach den Verdingungsverordnungen für Bauvorhaben und Leistungen. Durch die organisatorische Trennung der angesprochenen Vorhabensschritte[759] wird dem „Mehr-Augen-Prinzip" Rechnung getragen. Des Weiteren regeln die Verdingungsverordnungen, ab welchem Betrag die Verwaltungsträger öffentliche Ausschreibungen vorzunehmen haben.[760] Hierdurch soll eine möglichst hohe Bandbreite an Anbietern gefunden werden. Das sichert eine Auswahl unter den besten Angeboten und schafft Transparenz.

Fällt eine Entscheidung zu Gunsten eines Anbieters, dann ist es die Aufgabe der Verwaltungsführung, vertraglich eine rechtliche Absicherung gegen Korruption vorzunehmen. Dabei wer-

---

756 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 11.

757 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 12.

758 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 15.

759 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 13.

760 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 14.

den Vertragspassagen vereinbart, die Korruption unter Vertragsstrafe stellen. Diese „Antikorruptionsklauseln“ sollen einen Anreiz für den Leistungserbringer bieten, die „Korruptionsspielregeln“ einzuhalten. Ein Verstoß dagegen führt dann nicht nur zu strafrechtlichen, sondern auch zu schadenersatzrechtlichen Konsequenzen.[761] Diese Klausel gibt darüber hinaus der Verwaltung die Möglichkeit, das vertragliche Leistungsverhältnis außerordentlich zu kündigen.[762]

Obwohl der oben dargestellte Leitfaden nur für die Bundesverwaltungen gilt, sind diese Verhaltensregeln für die übrigen Verwaltungsträger ebenfalls sinnvoll. Korruptionscontrolling hat die Aufgabe, sämtliche Strategien und Verfahren gegen korruptes Handeln von innen als auch von außen zu entwickeln. Es unterstützt die Verwaltungsführung und hat einen enormen Beitrag zur Einsparung von Verwaltungsmitteln als ein spezifisches Instrument der Verwaltungskontrolle. Hinzu kommt der Auftrag, die Unternehmen und Leistungsanbieter zu beobachten, damit die Auswahl bei öffentlichen Ausschreibungen vereinfacht werden kann. In Zukunft werden diese Erkenntnisse in einem Korruptionsregister zu bündeln sein.

4.5.6 Verwaltungssoziologie und Controlling

Die Soziologie befasst sich mit dem Gegenstand der Verwaltung im Rahmen der Organisationssoziologie. Eine Organisation ist ein soziales Gebilde, das sich deutlich von der sozialen Umwelt abgrenzt.[763] Kennzeichnend ist dabei ein angebbarer Mitgliederkreis, eine differenzierte Binnenstruktur und das Interesse, spezifische Zwecke und Ziele zu verwirklichen.[764] Von soziologischem Interesse sind dabei eine Untersuchung des Organisationsaufbaus (vgl. Ziffer C/1),[765] die soziale Vernetzung der Organisation (intern als auch extern) sowie das Handeln der öffentlichen Akteure. Der Aufbau der Verwaltungen soll verschiedene Machtlinien innerhalb der Organisation erklären.[766] Die soziale Vernetzung ist für die Deutung von Kommunikation und Interaktion notwendig. Dabei ist eine norm- oder wertorientierte, das kommunikative, das strategische und das solidarische Handeln umfassende Beobachtung wichtig.[767] Das Handeln wird dagegen spezifisch unter den Gesichtspunkt der Arbeitsteilung, Spezialisierung und der Rationalisierung untersucht.[768]

---

[761] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, Nr. 16.

[762] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 1998, S. 65, Muster einer Antikorruptionsklausel.

[763] Mayntz 1997, S. 82.

[764] Mayntz 1997, S. 82.

[765] Mayntz 1997, S. 83 ff.

[766] Mayntz 1997, S. 83, Nr. 5.2.1.

[767] Weyer 2000, S. 11.

[768] Mayntz 1997, S. 85.

In den letzten Jahrzehnten hat sich innerhalb der Verwaltungswissenschaft die Verwaltungssoziologie als Teildisziplin entwickelt. Diese Spezialsoziologie befasst sich zielgerichtet mit der Organisationsstruktur[769] und dem Handeln bürokratischer Organisationen. Die Organisation von Verwaltungen wird in Abschnitt C/1 als Praxisfeld des Verwaltungscontrollings untersucht. Im weiteren Verlauf dieses Abschnittes soll der Schwerpunkt der Erklärung auf des Verwaltungshandeln gelegt werden, so dass das formelle/schlichte und das informelle/kooperative Handeln der Verwaltungen unter soziologischen Gesichtspunkten dargestellt werden soll. Diese Darstellung erklärt, warum unter den Gesichtspunkten der Arbeitsteilung, der Spezialisierung und der Rationalisierung eine Abkehr vom Verständnis des rein normorientierten Handelns der Verwaltungen notwendig ist.

Da Controlling einerseits normbestätigend ist (Kontrolle) und andererseits normverändernd (Vision/kontinuierliche Verbesserung) wirkt, ist die Herstellung des Bezuges zwischen der Soziologie und dem Gegenstand des Controllings notwendig. Die Anwendung des Controllings hat den Grundsätzen des formellen und informellen Handelns zu entsprechen. Sie sind nicht nur in der Verfassung, den Gesetzen und Verordnungen Deutschlands verankert, sondern spiegeln auch die Traditionen deutscher Verwaltungskultur und Verwaltungsorganisation wider. Beim Aufbau und der Implementation von Controlling und Controllingstrategien sind diese Grundsätze als Rahmenbedingungen zu verstehen, die die Transformation und Anwendbarkeit vieler Strategien der Nachbarwissenschaften (vor allem der BWL) beeinflussen.

4.5.6.1 Formelles Verwaltungshandeln

Formelles Verwaltungshandeln setzt voraus, dass die hoheitlich hierarchischen Aufgabenträger im Sinne des Art. 20 III GG den Prinzipien des Gesetzesvorbehaltes und des Gesetzesvorranges Rechnung tragen. Das formelle Verwaltungshandeln kann in zwei Ebenen aufgeteilt werden: dem formellen Handeln mit und ohne Rechtsfolge für Dritte.

Das Handeln der Verwaltungen ohne Rechtsfolge für Dritte, den juristischen Personen des Privatrechts und den natürlichen Personen, kennzeichnet die routinemäßige Ausübung des staatlichen Auftrages. Hierunter versteht man beispielsweise die an Gesetze und Vorschriften gebundene Selbstverwaltung, die Auskunft gegenüber den Verwaltungsadressaten, die entscheidungsvorbereitende Kontaktaufnahme mit Institutionen[770]. Dieses Handeln bezeichnet man in der Fachliteratur seit Walter Jellinek (1931) als schlichtes Verwaltungshandeln,[771] das

---

[769] Vgl. Mayntz 1997.

[770] Vgl. Schulte 1995, S. 40, Nr. 3/aa.

[771] Schulte 1995, S. 59.

Handeln als „Staatspflege“ darstellt. Eine konkrete Einordnung in das Verwaltungsrecht ist daher nicht möglich. Schlichtes Verwaltungshandeln hat neben der Normorientierung des Handelns, obwohl es ein formeller Handlungstyp ist, ebenfalls eine sozialwissenschaftlich Prägung.[772] Es gilt der Grundsatz, dass nie ohne gesetzlicher Grundlage gehandelt werden darf. Der Art. 20 III GG verbietet demnach ein Tun, wie beispielsweise die Aufnahme von Glücksspiel, die Abweichung vom eigentlichen Verwaltungsauftrag oder der Bevorzugung gewisser Bevölkerungsschichten, bei der Erteilung von Verwaltungsauskünften. Ein weiteres Kennzeichen dieses Handlungstyps ist die sachliche Eigenständigkeit der Verwaltungen gegenüber den Adressaten. Die Verwaltung muss nicht tätig werden. Sie kann alleinverantwortlich ohne Konsultation anderer agieren.

Das hoheitlich-hierarchische Handeln ist dagegen an die einschlägigen Bestimmungen des GG, des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und den speziellen Gesetzen und Rechtsverordnungen des öffentlichen Rechts gebunden. Kennzeichnend ist die Drittwirkung, die dieses Handeln gegenüber juristischen Personen des Privatrechts und den natürlichen Personen entfaltet. Diese Drittwirkung, verursacht durch den hoheitlichen Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG, löst ein nach außen gerichtetes Verwaltungsverfahren aus. Unter einem Verwaltungsakt versteht man „[...] eine Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahmen, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.“[773] Unter einer Außenwirkung versteht man sowohl behördeninterne oder organisationsinterne Verwaltungsakte zwischen dem Dienstherrn und dem einzelnen Verwaltungsangehörigen (z. B. Beförderungen, Laufbahnwechsel oder Umsetzungen von Beamten) als auch Akte gegenüber den Verwaltungsadressaten.

Die Entscheidungsgrundlage für diese Handlungsform stellen die Gesetze dar. Die einzelnen Paragraphen dieser Gesetze sind dabei als die Spielregeln des Handelns zu betrachten. Sie gliedern sich deshalb (u. a.) in Tatbestände und in Rechtsfolgen.[774] Ein Tatbestand weist deutlich darauf hin, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit eine durch die Verwaltung veranlasste Rechtsfolge in Form eines Verwaltungsaktes entsteht. Dabei unterliegt der Tatbestand dem so genannten „Bestimmtheitsgrundsatz“.[775] Er muss eindeutig auslegbar sein, so dass Rechtssicherheit gewährleistet ist. Damit der Verwaltung ein bestimmter Handlungsspielraum ermöglicht wird, sind Tatbestände oft mit unbestimmten Rechtsbegriffen ausge-

---

[772] Vgl. Mutius 1991, S. 885 – 886.

[773] Zit. n. § 35 I VwVfG.

[774] Ausnahmen bestimmt das Gesetz.

[775] Vgl. Braunschneider 1996, S. 100 und Eichhorn 1991, S. 114.

stattet. Im Rahmen der Auslegung dieser Rechtsbegriffe entsteht Verwaltungsermessen.[776] Zur Ausübung dieses Ermessens sind die Behörden in Deutschland verpflichtet.[777] Es reduziert sich erst dann, wenn die Verwaltungen durch Anwendungsvorschriften oder ausgeübter Praxis zu einer Verwaltungspraxis gelangen.

4.5.6.2 Informelles kooperatives Verwaltungshandeln

Der Begriff des informellen Verwaltungshandelns ist sehr vielschichtig und wird in der Fachliteratur verschieden Sachverhalten zu geordnet. Informelles Handeln bezieht sich immer auf einen Akteur, der eigentlich formell handeln sollte. So der Staat, der gemäß Art. 20 III GG an Recht und Gesetz gebunden ist. Eine etymologische Herleitung des Begriffs hilft aber nicht weiter.[778] Vielmehr steht eindeutig fest, was informelles Handeln nicht sein darf: verfassungs- oder normwidrig!

Für eine Eingrenzung des Begriffs bietet sich eine Beschreibung der Zielsetzung vom informellen Handeln an. Zum einen sollen schnellere Kommunikationswege zwischen den Akteuren Staat und Gesellschaft geschaffen werden. Zusätzlich soll es die staatliche Steuerung da ermöglichen, wo der Staat nicht auf Normen und Verordnungen zurückgreifen kann, sondern auf die Mitwirkung anderer Akteure angewiesen ist. Ziel ist es, das staatliche Handeln durch die Beteiligung privater, hoheitlich unabhängiger Institutionen zu optimieren, indem zusätzlicher Erfahrungs-, Fachverstand und Ressourcen genutzt werden.

Die Kommunikation zwischen Staat und den gesellschaftlichen Kräften ist stark situationsabhängig.[779] Der Politikwissenschaftler Arthur Benz bemerkt verschiedene situative „Kooperations- Arenen".[780] Hierunter versteht man die Deutung der Machtposition der verschiedenen Akteure. Ist der Staat hoheitlich-hierarchisch tätig, dann ist er auf die Beteiligung anderer nicht angewiesen. Diese Arena würde den Staat als König und die Bürger oder die Wirtschaft als Untertanen beschreiben. Kann der Staat seine Steuerung nach außen mittels Gesetze und Verordnungen eigenständig herstellen, dann ist er auf die Anwendung informellen Handelns nicht angewiesen, sondern zum strickten Normvollzug zur Aufrechterhaltung der Gleichberechtigung gemäß Art. 3 GG verpflichtet. Will der Staat jedoch gesellschaftliche Verhaltens- oder Zustandssteuerung in Bereichen ausüben, in denen Machtbefugnisse fehlen, dann ist er auf die Beteiligung der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte angewiesen. Innerhalb dieser

---

[776] Vgl. Becker 1989, S. 468, Nr. 1.4.

[777] Becker 1989, S. 468.

[778] Vgl. dazu den gescheiterten Versuch von Stephan Kippes. Kippes 1995, S. 14 – 15.

[779] Vgl. Benz 1994, S. 31.

[780] Benz 1994, S. 31 – 32.

Arena stehen Staat und Akteur auf einer Stufe. Informelles Handeln zielt auf Beteiligung der gesellschaftlichen Institutionen ab. Hierdurch kann Erfahrungs- und Fachwissen berücksichtigt oder übernommen werden. So können z. B. Gesetze durch die Anhörung von Verbänden oder Interessengruppen optimiert werden. Darüber hinaus schafft Beteiligung Akzeptanz und Transparenz.

Informelles Handeln ist ein rationales Handeln, das auf die Kooperation von verschiedenen Beteiligten abzielt und somit tauschförmige Verhandlungen auch unter Verzicht der Ausübung eines Rechts zur Folge haben.[781] Dieses Handeln hat ein vorrangig verhandelndes Moment, das in der Fachliteratur mit dem Begriff „Bargaining" bezeichnet wird.[782] Hinzu tritt aber auch das Moment des Zusammenwirkens, der Zusammenarbeit und der Aktivierung gesellschaftlichen Tuns. Informelles Handeln lässt sich deshalb nach Benz unter dem Begriff des kooperativen Handelns subsumieren.[783] Für kooperatives Verwaltungshandeln formulierte er verschiedene Spielregeln als Dimensionen der Kooperation, die folgendermaßen vom Autor interpretiert werden:

- das strukturelle Merkmal der Kooperation,
- das situative Merkmal von Kommunikation und
- das kommunikative Merkmal von Kooperation.

Das strukturelle Merkmal der Kooperation fordert, dass die Kooperationsakteure auf gleicher Stufe stehen und sich im Interaktionsprozess als gleichberechtigte Partner anerkennen.[784] Das situative Merkmal setzt „dialogische Kommunikation"[785] voraus. Hier kann der Staat nicht mittels einseitiger Anordnung, sondern nur durch Zusammenwirkungen der Betroffenen zum Ergebnis kommen.[786] Hierunter ist implizit der Wille der Verwaltung gefordert zielgerichtet ein kooperatives Ergebnis zu erzielen. Kommunikativ kommt es bei kooperativen Handeln auf die Verwendung von verschiedenen Kommunikationsmitteln an. Medien wie Geld oder Normen reichen nicht aus. Vielmehr sind „face-to-face"-Situationen zwischen den Akteuren erforderlich.[787]

---

[781] Voigt 2003, S. 81.

[782] Pilz/Ortwein 2000, S. 303 – 304 und vgl. Voigt 2003, S. 81.

[783] Benz 1994, S. 34 f.

[784] Vgl. Benz 1994, S. 38.

[785] Benz 1994, S. 38.

[786] Benz 1994, S. 38.

[787] Benz 1994, S. 38.

4.5.7 Praxisorientierte Controllingkonzepte

In Abschnitt 4.5.7 werden in der Praxis angewandte Controllingkonzepte aus dem Blickwinkel der Verwaltungswissenschaft dargestellt und analysiert. Diese heuristischen Konzeptionen orientieren sich neben der reinen Ausschau nach Effizienz auch an der Wirkung des Verwaltungshandelns. Zum einen kommt es auf die Beobachtung der sozialen oder gesellschaftlichen Belange der Verwaltungsmitarbeiter, der Wirtschaft und der Bürger und zum anderen auf die Abstimmung der organisationsinternen Steuerung an.[788] Teilweise hat die Verwaltungswissenschaft dazu bereits (latent) Konzeptionen anderer Disziplinen adaptiert. Viele sind aber in den Verwaltungen selbst entstanden und sind somit ein Zeichen der Verwaltungswirklichkeit. Diese Pionierarbeit ist zur Festigung des Verwaltungscontrollings weiter voranzutragen, so dass in Abschnitt 4.5.7 die wesentlichen Controllingansätze der Verwaltungspraxis analysiert und in den verwaltungswissenschaftlichen Kontext dieser Arbeit gestellt werden. Die wesentliche Leistung dieser Arbeit liegt darin, dass erstmals die verschiedenen Möglichkeiten geordnet und strukturiert werden.

Anhand einer Verschlagwortung verwaltungsspezifischer Themen werden Bindestrichbegriffe generiert, die eine Strukturierung der nachfolgenden Analyse ermöglichen sollen. Diese Technik lässt folgende Begriffe des Bindestrichcontrollings entstehen.

- das Umweltcontrolling,
- das Planungs- und Stadtentwicklungscontrolling,
- das Infrastrukturcontrolling,
- das öffentliche Investitionscontrolling,
- das Sicherheitscontrolling,
- das Netzwerkcontrolling,
- das Kunden- und Akzeptanzcontrolling,
- das Vergleichscontrolling (Benchmarking),
- Budgetierung im Rahmen des „kreativen Mangels",
- das Bildungscontrolling,
- das Sozialcontrolling.

Diese Begriffe werden in den Abschnitten 4.5.7.1 bis 4.5.7.11 genauer dargestellt und zu eigenständigen verwaltungswissenschaftlichen Controllingkonzepten weiterentwickelt.

---

788 Banner/Adamaschek 2001, S. 9.

4.5.7.1 Umweltcontrolling

Das Umweltcontrolling (Ökocontrolling) ist sowohl ein operatives, als auch ein strategisches Instrument der Verwaltungen und der öffentlichen Unternehmen, wobei der zeitliche Planungshorizont weit in die Zukunft reicht, wenn man beispielsweise Studien des „Clubs of Rome“ beobachtet und auswertet. Grundlage eines „Ökocontrollings“ ist, dass die Verwaltungsträger ökologische Risiken frühzeitig erkennen und richtig einschätzen.[789] Im Rahmen der mittelbaren Gefahrenabwehr ist es eine grundlegende Aufgabe der Sicherheitsbehörden in Deutschland Umweltsünden zu registrieren, deren Ahndung einzuleiten und für die rasche Wiederherstellung der Natur Sorge zu tragen. Neben dieser operativen Aufgabe ist eine Kontrolle des langfristigen Ressourcenverbrauchs,[790] die Gestaltung der Umwelt durch Beseitigung von nachhaltigen Umweltschäden und die Planung von innovativen und umweltschonenderen Verfahren für die Wirtschaft und den Bürger entscheidend. Dadurch soll dem politischen Willen, den Verbrauch der nichtregenerativen Ressourcen zu reduzieren und existentielle Gefahren wie die Kernenergie auf ein erträgliches und akzeptables Risikoniveau zu minimieren, Nachdruck verliehen werden.[791] Die primäre Ausrichtung gilt also der Sicherung der menschlichen Lebensgrundlage, wobei Überlegungen des Katastrophenschutzes eine große Rolle spielen. Erst sekundär können hiermit handfeste finanzielle Interessen verfolgt werden. Dies liegt besonders daran, dass ökologische Innovationen enorme Investitionen verlangen, die sich erst langfristig amortisieren.

Das Umweltbundesamt schlägt folgende Methoden für das Umweltcontrolling vor:[792]

- die Schwachstellenanalyse,
- die Stoff- und Energiestromanalyse,
- die Wirkungsanalyse,
- die ökologische Bewertung,
- die Zeitreihenanalyse und
- die Aufstellung umweltbezogener Kennzahlensysteme.

Die Schwachstellenanalyse soll Aufschluss über umweltpolitische Verfahrensschwächen und über Fehlentwicklungen in der Umwelt geben. Eine sinnvolle Bewertung dieser Schwächen ermöglicht dann die politische und behördliche Strategiefindung. Die Stoff- und Energiestromerfassung zeigt den Stand des Ressourcenverbrauchs auf. Die Zielsetzung ist dabei eine deutliche Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und des CO^2-Austosses im Zusammenhang

---

[789] Umweltbundesamt (Hrsg.) 2001, S. 19.

[790] Umweltbundesamt (Hrsg.) 2001, Vorwort.

[791] Umweltbundesamt (Hrsg.) 2001, Vorwort.

[792] Umweltbundesamt (Hrsg.) 2001, S. 20, Abb. 1.2.I.

mit dem Umweltabkommen von „Kioto". Die Zeitreihenanalyse ist eine historische Betrachtung der Umweltveränderungen. Eine lang zurückreichende Auflistung und Analyse der Klimazustände gibt Auskunft über die zu erwartende Klimaerwärmung. Dabei sind Normabweichungen festzustellen, damit Lösungen für eine Klimaverbesserung gefunden werden können. Darauf aufbauend stellen Wirkungsanalysen fest, was und vor allem wie etwas auf die Umwelt wirkt. Notwendigerweise müssen dazu umweltbezogene Kennzahlen entwickelt werden.

4.5.7.2 Planungs- und Entwicklungscontrolling

Das öffentliche Planungs- und Entwicklungscontrolling soll die künftigen Anforderungen an eine Verwaltung ermitteln. Dabei ergeben sich für die Verwaltung interne als auch externe Anpassungserfordernisse. Interne Erfordernisse liegen dann vor, wenn sich die Organisation an eine gewandelte Umwelt anpassen muss. Externe Planung ist dann erforderlich, wenn sich Strukturen der Umwelt an den ökonomischen, ökologischen und demographischen Wandel anzupassen haben.[793]

Zu prüfen ist demnach, ob aus demographischen Gründen mit einer höheren oder geringeren Anzahl der Verwaltungsadressaten zu rechnen ist? Reichen die eigenen Strukturen in fünf, zehn oder zwanzig Jahren noch aus, um der Leistungserfüllung gerecht zu werden, oder sind langfristig zu erwartende Überkapazitäten abzubauen? Sind neue Infrastruktureinrichtungen, Bau- oder beispielsweise Gewerbegebiete auszuschreiben? Diese Fragen richten sich sowohl an den Aufbau der Organisation als auch an die Entwicklung des Verwaltungsumfeldes. Strategisch ist zu ermitteln, wie man sich in der Gegenwart für zukünftige gesellschaftliche Entwicklungen rüstet.

Das Planungs- und Entwicklungscontrolling hat die demographische, ökologische und ökonomische Entwicklung des Verwaltungsumwelt zu beobachten, damit die Verwaltung als Organisation mit ihren Strukturen, dem Personalkörper und den Verwaltungskomplexen anpassungsfähig bleibt.

Beispielsweise hat sich die Stadt Offenbach bereits im Jahre 1996 Stadtentwicklungsziele gesetzt, die im Rahmen des Controllings gesteuert und erreicht werden sollen. Der politischen Stadtverwaltung kommt es u. a. auf die rasche Ansiedlung von Arbeitsplätzen „[...] im gehobenen Dienstleistungsbereich [...]"[794] innerhalb der eigenen Stadtgrenzen an. Als strukturelle Kennzahl für die Erreichung dieses Ziels hat die Politik 10 000 Jobs vorgegeben. Die Stadt-

---

793 Vgl. Albers 1998, S. 581 ff.

794 Zit. n. Walther/Brückmann 1996, S. 37.

verwaltung hat den Auftrag, im Rahmen der Ausschreibung von neuen Industriegebieten und Gewerbeflächen, der Verbesserung der Infrastruktur im Bereich des Straßenaus- und Weiterbaus, der Bereitstellung einer verbesserten Daseinsfürsorge im Bereich der Kindergärten, der Schulen, der medizinischen, kulturellen Betreuung dafür zu sorgen, dass der Standort Offenbach für Unternehmen und für Beschäftigte interessant wird. Für die Zielumsetzung ist die Beobachtung und Erhebung von folgenden Daten erforderlich: die städtischen Strukturdaten, die städtischen Finanzdaten, die Personaldaten und die Beschlussdaten des Stadtrates.[795]

Für die städtische Entwicklung ist die Entwicklung der Beschäftigung, der Pendlerbewegung, der Arbeitslosigkeit, der Wirtschaft, der Wohnverhältnisse und der Einwohneranzahl notwendig.[796] Diese Strukturdaten zeigen bei einer mittel- bis langfristigen Beobachtung, inwieweit sich Trends bei der wirtschaftlichen, der demographischen und sozialen Entwicklung abzeichnen. Steigt die Zahl der Einwohner einer Stadt an, so ist dafür zu sorgen, dass die Einrichtungen der Daseinsfürsorge, die Wohnverhältnisse, die Bildungseinrichtungen und die wirtschaftlichen Niederlassungen mitwachsen.

Damit die finanzielle Basis für eine Weiterentwicklung der Stadt zur Verfügung steht, ist eine konsequente Betrachtung der Haushaltsentwicklung, der Kredite und des Schuldendienstes, der Sozial- und Jugendhilfe notwendig.[797] Eine Stadt, die nicht liquide ist, kann größere Zukunftsprojekte kaum bewältigen. Diese städtischen Finanzdaten werden insbesondere durch die Personaldaten einer Stadt beeinflusst. Hierunter versteht man das Personal, das sich in einem Beschäftigungsverhältnis mit der Kommune befindet. Der Umfang des Personalkörpers kann die Ausgabenseite einer Kommune erheblich belasten, so dass langfristig im Sinne der „Lean-Administration“ ein schlanker und leistungsfähiger Personalkörper zu fordern ist. Die Personaldaten geben auch Aufschluss über die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter. Nur mit hoch qualifizierten und motivierten Personal ist eine kreative Weiterentwicklung einer Stadt zu planen.

Die Beschlussdaten sind Zahlen, die den politischen Willen zum Ausdruck bringen sollen. Z. B. werden Steigerungsraten, Eurobeträge oder Quoten in Beschlüssen vorgegeben. Da die politische Beschlussfassung oft ungenau, schwammig und verschieden interpretierbar ist, ist es die Aufgabe des Controllings, diese Daten aus den politischen Beschlüssen zu interpretieren und mit der Verwaltungsführung abzustimmen. Welche Kosten, welcher Entwicklungsstand oder beispielsweise welche Entwicklungsprobleme sollen wie umgesetzt, erzielt

---

[795] Walther/Brückmann 1996, S. 38.

[796] Walther/Brückmann 1996, S. 38.

[797] Walther/Brückmann 1996, S. 38.

oder beseitigt werden?[798] Diese Frage gilt es dann, mittels geeigneten Kennzahlensystemen und geeigneter Strategiebildung zu beantworten.

Der Politikwissenschaftler Gerd Albers schildert sechs wesentliche Schritte für eine Planungsmethodik. Der erste Schritt beinhaltet die Erfassung und Analyse der sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Gegebenheiten des Verwaltungsumfeldes[799], wobei eine Klärung der Wertmaßstäbe und der Zielvorstellungen notwendig ist. Die Politik befindet über Handlungsnotwendigkeiten und formuliert einen Zielkatalog für die weitere Entwicklung.[800] Drittens findet eine Analyse des planerischen Handlungsspielraumes statt. Das bedeutet, dass rechtliche, finanzielle Grundlagen oder Besitzverhältnisse überprüft werden.[801] Im Schritt Nummer vier ist eine Abwägung der Handlungsalternative notwendig. Hier sollen ökonomische (Kosten- und Nutzen), ökologische (Umweltverträglichkeit) und gesellschaftliche (soziale) Belange abgewogen werden.[802] Der fünfte Schritt beinhaltet die Planungsentscheidung und Planungsumsetzung im Rahmen der politischen Beschlussfassung.[803] Sechstens folgt die Planungsumsetzung.[804]

4.5.7.3 Öffentliches Infrastrukturcontrolling

Bei der Gründung oder der Expansion einer privatwirtschaftlichen Unternehmung sind im Vorfeld die gegebenen Infrastrukturanbindungen auf ihre ökonomische Tauglichkeit hin zu untersuchen. Die Aufgabe der hoheitlichen Verwaltung ist umfassend, das heißt die Sicherstellung einer optimalen Infrastruktur für jedermann. Das öffentliche Infrastrukturcontrolling stellt deshalb eine notwendige Weiterentwicklung der betriebswirtschaftlichen Ansätze dar.

Vorab ist der vielschichtige Begriff der Infrastruktur zu erläutern und zu definieren. Das Wort Infrastruktur[805] stammt aus dem Lateinischen und steht für den notwendigen wirtschaftlichen, organisatorischen und materiellen Unterbau einer entwickelten Zivilisation.[806] Irrtümlich wird der Begriff auf die rein militärische Bereitstellung von beispielsweise Verkehrsnetzen, logistischen Einrichtungen oder Gebäuden fokussiert.[807] Letztlich bezieht er sich aber auf die Ge-

---

[798] Vgl. Walther/Brückmann 1996, S. 38.
[799] Albers 1998, S. 582.
[800] Albers 1998, S. 582.
[801] Albers 1998, S. 582.
[802] Albers 1998, S. 582.
[803] Albers 1998, S. 582 – 583.
[804] Albers 1998, S. 583.
[805] Peter Eichhorn leitet dagegen den Begriff ursächlich falsch aus dem Englischen ab. Eichhorn 2003, S. 504.
[806] Duden (Hrsg.) 1997, S. 359.
[807] Vgl. Eichhorn 2003, S. 504.

samtheit aller Einrichtungen eines Gemeinwesens und umfasst dabei auch nichtstaatliche Vorrichtungen der Wirtschaft oder der natürlichen Personen. Privatrechtliches Eigentum unterliegt in Deutschland gemäß Art. 14 I S. 2 GG einer sozialen Verantwortung, so dass sein Gebrauch dem Wohle der Allgemeinheit dienen muss. Die sich daraus ergebende Sozialbindung des Eigentums macht eine Abschottung von privater Infrastruktur zum großen Teil unmöglich.[808] Es liegt also in der Natur der Sache, im Rahmen dieser Analyse einen möglichst globalen Infrastrukturbegriff zu verwenden.

Für die Verwaltungen oder öffentlichen Unternehmen ist daher zu prüfen, wer für die jeweilige Bereitstellung der Infrastruktureinrichtungen zuständig ist. Aufgrund der Heterogenität und der Vielzahl der verschiedeneren Verwaltungstypen ist eine sorgfältige Infrastrukturanalyse erforderlich. Oft sind mehrere Verwaltungen gemeinsam für die Bereitstellung, den Unterhalt und den Betrieb von Einrichtungen verantwortlich. Diese zunächst formale Prüfung ist Aufgabe des Controllings. Zusätzlich sind die vorhandenen Einrichtungen zu bilanzieren, damit ein Abgleich des Gegenwartszustandes mit den kommenden Anforderungen erfolgen kann. Zu beachten ist, dass bei Infrastrukturmaßnahmen Bürger und die „Träger öffentlicher Belange“ an den Planungen zu beteiligen sind.[809] Dies geschieht allein deshalb, um langwierige Verfahren vor den Verwaltungsgerichten zu vermeiden.

Wie schwer eine Bilanz der Infrastruktur ist, zeigt sich allein in der Fülle der Einrichtungen und der finanziellen Bewertung der Einrichtungen. Wie viel wert ist eine Autobahn oder eine Straße? Mit den reinen Beschaffungs- oder Baukosten kommt man nicht weiter, da diese beispielsweise bei Großprojekten kaum bilanzierbar sind. Hinzu kommen die schwer schätzbaren Folgekosten. Notwendig wird eine Infrastrukturanalyse spätestens dann, wenn Verwaltungsbetriebe teilweise oder vollständig privatisiert werden sollen. Die Privatisierung der Deutschen Telekom wies hierbei enorme Schwierigkeiten auf. So sind Grundstücke des Bundes als Vermögenswerte angegeben worden, die einer marktgerechten Betrachtung nicht standhalten konnten. Ein ähnliches Problem wird dann auftreten, wenn die Deutsche Bahn vollständig privatisiert werden soll, das heißt Aktien des Bundes an Dritte veräußert werden. Eine Vermögensbewertung von Schienennetzen ist schwierig, weil man das Alter, die Reinvestitionskosten und die Auslastung für die kommenden Jahre betrachten muss. Investoren kann man nicht im Unklaren über den Wert eines Investments lassen.

Das Infrastrukturcontrolling hat darüber hinaus die Aufgabe, die Notwendigkeit von Infrastrukturprojekten zu prüfen. Die Frage ist, ob überhaupt unter gesellschaftlichen, wirtschaftli-

---

808 Zum Begriff Sozialbindung des Eigentums vgl. Eichhorn 2003 , S. 287.

809 Albers 1998, S. 578.

chen und ökologischen Gesichtspunkten ein Nutzen entsteht. Fraglich ist, ob sich die Investition in die Infrastruktur amortisiert. Das beinhaltet sowohl das Verhältnis von geplanten Kosten zu geplanten Erlösen als auch das Verhältnis des geplanten Nutzen zu den zu erwartenden ökologischen Veränderungen. Weiterhin ist eine Analyse darüber notwendig, ob die Verwaltungskunden das Vorhaben akzeptieren. Unter Akzeptanz soll daher in diesem Zusammenhang das Maß der gesellschaftlichen Zustimmung für ein Infrastrukturprojekt verstanden werden.

4.5.7.4 Öffentliches Investitionscontrolling

Genauso wie bei den privatwirtschaftlichen Unternehmen haben die öffentlichen Investitionen einen erheblichen Einfluss auf die Liquidität und Funktionsfähigkeit von Verwaltungen. Darüber hinaus sind hoheitliche Investitionen davon gekennzeichnet, dass sie auf das Gemeinwohl hin orientiert und für die Aufrechterhaltung des Staatswesens dienlich sind. Kapital wird verwendet, um zukunftsorientiert den verwaltungsinternen und -externen Belangen und Erfordernissen Rechnung zu tragen. Auch hier findet eine Weiterentwicklung von betriebswirtschaftlichen Ansätzen statt. Verwaltungsintern sind die Investitionsentscheidungen, die die Auftragserfüllung des Verwaltungsträgers in den Vordergrund stellt zu treffen. Interne Investitionen müssen zweckdienlich sein und Potenziale schaffen. Externe Entscheidungen dagegen sollen die Entwicklung der verschiedensten Facetten des gesellschaftlichen Zusammenlebens berücksichtigen. Hierunter versteht man Entwicklungstendenzen im Bereich des Umweltschutzes, den demographischen Änderungen, der Gewährleistung der staatlichen Sicherheit, der Fortentwicklung der Infrastruktur, die Entwicklung von Bildungseinrichtungen und anderen. Diese hohe Bandbreite sagt vieles über die Kapitalintensität der öffentlichen Investitionen (Bruttoinvestitionen) aus, die in Deutschland bei einer Staatsquote von bis zu 50 % einen Betrag von jährlich geschätzten 4 000 000 000 Euro betragen.

Die Beschaffung oder gar die Verwendung von Kapital ist im Allgemeinen als Investition zu bezeichnen. Im haushaltsrechtlichen Sinne versteht man unter diesem Begriff die Gesamtheit aller Haushaltsausgaben, die zur Erhöhung des hoheitlichen Vermögens beitragen.[810] Dabei gliedert sich die Gesamtheit der Investitionen einer Organisation in die Brutto-, die Reininvestitionen und die Nettoinvestitionen. Unter Reininvestitionen versteht man alle Ausgaben, die zur Aufrechterhaltung des bisherigen Vermögens notwendig sind. Das sind beispielsweise Reparaturen, wie sie bei Maschinen häufiger vorkommen können. Dagegen sind Nettoinvestitionen Ausgaben für die Erweiterung des Vermögensbestandes. Die Summe der Netto- und

---

[810] Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2001, S. 17, Nr. 4.3.

der Reininvestitionen ergeben die Bruttoinvestitionen (Gesamtinvestitionen einer Organisation).

Vor der Formulierung der Investitionsentscheidungen sind Investitionsalternativen zu berücksichtigen.[811] Hierunter versteht man die Ausschau nach Möglichkeiten, die Investition kostengünstiger umzusetzen oder Ersatzvorhaben zur Hand zu haben, falls eine Investition aus unvorhersehbaren Gründen nicht getätigt werden kann. Gründe hierfür können beispielsweise ökologische Aspekte, Veränderungen der finanziellen Situation, Widerstand Dritter oder technologischer Fortschritt sein.[812]

Der Begriff des öffentlichen Investition erhält besonders dann Brisanz, wenn die Politik zur Förderung der Konjunktur, der Wirtschaft oder beispielsweise zur Verbesserung und Angleichung der Lebensverhältnisse (gemäß Art. 91 a GG) in Deutschland Investitionsprogramme startet. Viele Wirtschaftsunternehmen oder Verbände versuchen dann anhand von Lobbystrukturen geeignete Kontakte zur Politik zu knüpfen, damit öffentliche Investitionen abgeschöpft werden können. Dieses Phänomen wird mit dem Begriff des „rent-seekings" verbunden. Hierunter soll der Versuch einer Organisation oder eines Verbandes verstanden werden, durch politische Kontakte und zielgerichtet legalen oder illegalen Einsatz von Geld Investitions- oder Subventionsentscheidungen des Bundes, der Länder oder der Kommunen im eigenen Interesse zu beeinflussen.

Aufgrund des enormen finanziellen Umfangs der jährlichen staatlichen Investitionen ist eine umfangreiche Kontrolle der Investitionstätigkeit erforderlich.[813] Diese Kontrolle geschieht einerseits nachgelagert durch verwaltungsexterne Einrichtungen, wie dem Bundesrechnungshof oder dem Bund der Steuerzahler. Andererseits ist es im Vorfeld und während der Investitionstätigkeit die Aufgabe der Verwaltungsführung, geeignete Maßnahmen für die Investitionskontrolle zu ergreifen. Diese Kontrolle erstreckt sich auf die Investitionsausführung und deren Ergebnisse. Dabei ist eine Analyse über die „Amortisationsfähigkeit" der Investition sinnvoll. Ein geeignetes Instrument dafür ist das öffentliche Investitionscontrolling, das innerhalb jeder Verwaltungseinheit aufgebaut oder umgesetzt werden kann. Die folgende Abbildung soll die Investitionskontrolle veranschaulichen.

---

811 Rösgens 2000, S. 6.

812 Rösgens 2000, S. 10.

813 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2001, S. 17 und Mäding 1991, S. 422.

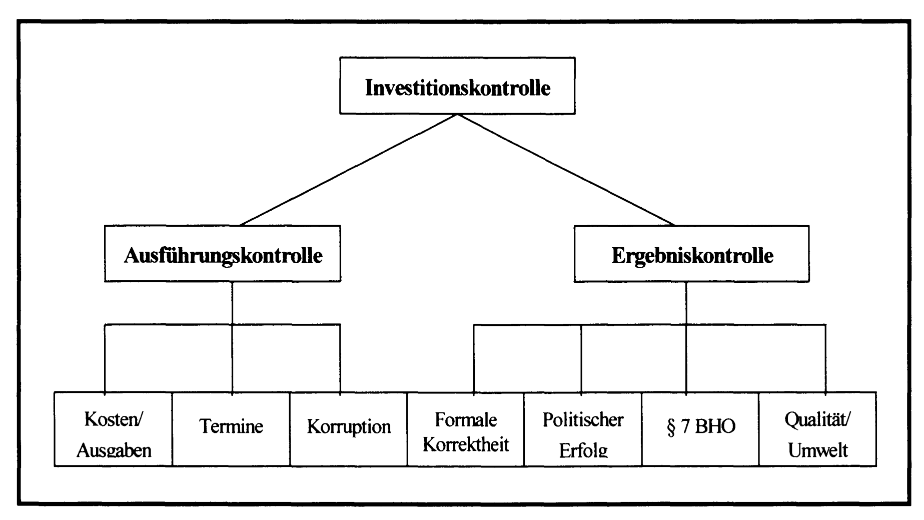


Abb. 22: Ablauf einer öffentlich-rechtlichen Investitionskontrolle, eigene Darstellung.[814]

Die Ausführungskontrolle fasst die Planung und die Investitionstätigkeit zusammen.[815] Hier kommt es auf eine Prüfung der zu erwartenden Kosten an.[816] Diese sind mit dem Nutzen der Investition abzugleichen. Eine Berücksichtigung der Ausführungstermine ist entscheidend für die reelle Umsetzbarkeit der Tätigkeit. Nur wenn der Zeitablauf bestimmbar ist, ist die Einhaltung der Kostenplanung möglich. Während der Planungs- und Ausführungsphase ist Korruption zu verhindern. So sind Preisabsprachen, Terminabsprachen und die Vergabepraxis der Aufträge genauestens zu überprüfen. Das jeweilige Verfahren wir durch Verdingungsverordnungen des Bundes oder der Länder bestimmt.

Die Ergebniskontrolle stellt zum einen eine Evaluation der Investition hinsichtlich ihrer Qualität, ihrer formalen Korrektheit und des damit zu verbindenden politischen Erfolgs dar.[817] Die Qualität ergibt sich aus der Auftragsbeschreibung und muss mit dem tatsächlich gelieferten/ gefertigten Produkt übereinstimmen.[818] Die Investitionen müssen umweltverträglich für Mensch und Natur sein. Da die Einhaltung der Gesetze wegen der Prinzipien des Gesetzesvorbehaltes und Gesetzesvorranges für die Verwaltungen gemäß Art. 20 III GG zwingend ist, ist eine Prüfung, inwieweit bei der Produkterstellung rechtliche Bestimmungen eingehalten

---

[814] Jung 2002, S. 775.
[815] Woll 1999, S. 359.
[816] Jung 2002, S 782.
[817] Vgl. Jung 2002, S. 782.
[818] Vgl. Adam 1996, S. 21 f.

worden sind, durchzuführen. Z. B. könnte ein Anbieter geltende Tarifverträge brechen und dadurch kostengünstiger als andere sein. Der Staat würde in solchem Fall mit hoheitlicher Investitionstätigkeit ein illegales Verhaltern fördern und legal tätige Produzenten schlechter stellen. Mit Investitionen werden konkrete Ziele verbunden. Werden diese Ziele erreicht, so ist der politische Gestaltungserfolg gegeben. Zielabweichungen sind dagegen festzustellen und müssen abgestellt werden.

Die Entwicklung von spezifischen Instrumenten des Investitionscontrollings hängt von den jeweiligen Gegebenheiten innerhalb einer Organisation von den Investitionsvorstellungen und dem finanziellen Volumen ab. Daher ist eine Auflistung der verschiedenen und spezifischen Methoden kaum möglich und sinnvoll. Aufgabe des Controllings ist es deshalb, aus der Vielfalt der möglichen Konzepte ein konkretes Controllingverfahren zu entwickeln. Kleinere und mittlere Verwaltungsträger beauftragen zunehmend externe Berater mit der Wahrnehmung des Investitionscontrollings. Die Auslagerung dieser Controllingfunktion kommt deshalb in Betracht, weil die Personal- und Betriebskosten innerhalb der Organisation zu hoch und daher unwirtschaftlich sein können und externe Controllingangebote günstiger sind.

4.5.7.5 Sicherheitscontrolling

Der 11. September 2001 hat die Sicherheitsbehörden in aller Welt aufgerüttelt. Die schrecklichen Terroranschläge der „Al Qaeda“[819] – Organisation des Osama Bin Ladens – haben im März 2004 auch das westliche Europa getroffen.[820] Der Terroranschlag von Madrid zeigt, dass der internationale Terrorismus nicht vor Deutschland halt macht. Im Rahmen der äußeren und inneren Gefahrenabwehr sind moderne, reaktions- und handlungsfähige Konzepte erforderlich.[821]

In Deutschland sind primär die Sicherheitsbehörden für die mittelbare und unmittelbare Gefahrenabwehr zuständig, so dass eine tiefergehende Betrachtung aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive nicht notwendig erscheint. Da sich aber in den vergangenen Jahren das Politikfeld der „Inneren Sicherheit“ in Deutschland etabliert, ist ein Aufgreifen dieses Themas im Rahmen dieser Arbeit sinnvoll.

---

[819] Hier wurde – aus vielen anderen wie al-Quaida, El-Kaida, El Kaida etc. – die englische Schreibvariante gewählt. Die Fachwelt möge sich nun einmal auf eine einheitliche Schreibweise einigen!

[820] Petzold 2004, S. 13.

[821] Vgl. Wedemeyer 2003, S. 66.

Es zeigt sich immer öfter, dass mit Sicherheitskampagnen Wahlkämpfe geführt und gewonnen werden.[822] So gelang es beispielsweise der (populistischen) Partei „Rechtsstaatliche Offensive" mit ihrem damaligen Vorsitzenden, dem Hamburger Amtsrichter Ronald B. Schill, im Jahre 2002 durch die Anprangerung der Sicherheitsverhältnisse im Stadtstaat Hamburg die Senatswahlen mit zu dominieren.

Die Herstellung der Sicherheit für das Gemeinwesen ist Aufgabe des Staatswesens. Hier drückt sich insbesondere der Herrschaftsanspruch des Staates mittels Gewaltmonopol aus.[823] In Deutschland sind seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges primär die Sicherheitsbehörden für die mittelbare und die Polizeien der Länder und der Bundesgrenzschutz im Besonderen für die unmittelbare innere Gefahrenabwehr zuständig.[824] Dagegen sind die Streitkräfte gemäß Art. 87 a GG vorrangig mit der Gewährleistung der äußeren Sicherheit beauftragt. Aufgrund der veränderten Situation wird aber eine Änderung der Sicherheitsarchitektur in Deutschland thematisiert. Verlangen z. B. die Unionsparteien eine Grundgesetzänderung, die den Einsatz der Bundeswehr im Inneren ermöglichen soll, so legt die rot-grüne Bundesregierung den Schwerpunkt auf die Umsetzung eines Luftsicherheitsgesetzes.

Bisherige Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Gewährleistung der Sicherheit für die Bürger und des Landes waren Netzwerke, an denen alle staatlichen und gesellschaftlich verantwortlichen Akteure beteiligt waren. Nicht nur Streitkräfte, Polizei und Grenzschutz stehen in der Pflicht. Schulen, Vereine und Lobbys sind in Netzwerken zu beteiligen. So ist es beispielsweise eine Aufgabe der Schulen, der Waffenhersteller und -verkäufer oder der Schützenvereine, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit so schreckliche Vorfälle/Anschläge wie zuletzt in den Schulen – Brannenburg, Erfurt oder Coburg – nicht mehr vorkommen.[825]

Sicherheitsnetzwerke können entlang aller staatlichen Ebenen von der kleinen Kommune bis hin zur bundessstaatlichen Koordinierung aufgebaut werden. Hinzu sind vertikale Verschränkungen zwischen diesen Verwaltungsebenen denkbar und sinnvoll. Eine moderne Möglichkeit, diese verschiedenen gesellschaftlichen Institutionen mit den Sicherheitsbehörden zu vernetzen, bietet das „Sicherheitscontrolling". Eine zentrale Koordination der repressiven und präventiven Mittel gegen die Kriminalität und dem Terror mit asymmetrischen Mitteln[826] er-

---

822 Lange 2000, S. 252.

823 Lange 2000, S. 236.

824 Knemeyer 1999, S. 15 – 16.

825 Vgl. Lange 2000, S. 246 und Knemeyer 1999, S. 15.

826 Unter dem Einsatz asymmetrischer Mittel ist die Tendenz krimmineller oder terroristischer Vereiningungen zu verstehen, die mittels brutaler Vorgehensweise Angriffe auf staaatliche und zivile Einrichtungen des täglichen Lebens planen, um die eigenen Ziele zu verwirklichen. So werden beispielsweise kleinste Teams eingesetzt, die Sprengstoff- oder Selbstmordattentate planen und durchführen. Die regulären Sicherheitsor-

fordert den Aufbau eines einheitlichen Berichtswesens, die Entwicklung von sicherheitsrelevanten Kennzahlen, von mittel- bis langfristigen Ziel und Entwicklungsgrößen und die Schlussfolgerung von geeigneten Strategien. Der Aufbau eines Reporting hängt mit der Entwicklung von Kennzahlen zusammen. Berichtswege müssen gebündelt werden, so dass Informationen schnell, zuverlässig, also regelmäßig richtig weitergegeben werden und dabei auch der Datenschutz gewährleistet wird.[827] Beispielsweise ist es für die Polizei und die Politik interessant, wie viele Diebstähle, Sachbeschädigungen, Körperverletzungen oder Auseinandersetzungen, Alkoholdelikte etc. sich an einer schulischen Einrichtung ereignen. Von Bedeutung kann auch sein, welches Bildungsniveau bestimmte Täter oder Tatverdächtigengruppen aufweisen, damit bereits im Vorfeld gemeinsam mit den bestimmten Schulträgern Sicherheitspartnerschaften gegründet werden können. Die Beteiligung an diesen Partnerschaften hängt von der Größe einer Gebietskörperschaft ab. Wenn eine konkrete Häufung bei verschiedenen Schulformen oder sozialen Schichten nachweisbar ist, kann die Politik gemeinsam mit ihren Partnern mittels geeigneter Strategien hier in der Prävention, der Aufklärung und der Erziehung geeignete Maßnahmen ergreifen. Diese Indikatoren können dabei ebenfalls als Frühwarnindikatoren genutzt werden, so dass potenzielle kriminelle Karrieren bereits vorzeitig vermieden werden können.

Die Aufgabe der in der Verantwortung stehenden Politiker ist es, Ziele zu formulieren. Z. B. die Reduzierung, Verdrängung oder Verlagerung der Kriminalität auf bestimmte städtische Bereiche. Das „New York-Modell" oder das "Frankfurt-Modell“ haben bereits Beispielcharakter. Das New York-Modell fordert von der Polizei eine erhöhte Präsenz gegenüber dem Bürger.[828] Eine konsequente Bekämpfung gegenüber der „öffentlichen Unordnung“ (public disorder) vorausgesetzt, soll mit der „Null-Toleranz-Strategie“ jede Ordnungswidrigkeit oder Straftat bei Möglichkeit im Entstehen verhindert oder verfolgt werden.[829] Dadurch soll der Eindruck der erhöhten Kontrolle als Abschreckung aufgebaut werden. Kernelemente dieses Modells kommen insbesondere in den von der Union dominierten Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zur Anwendung.

Das Frankfurt-Modell wurde von der Oberbürgermeisterin der Stadt Frankfurt a. M. Petra Roth ins Leben gerufen.[830] Mit der Schaffung eines Sicherheitsdezernates wird die Frankfurter

---

gane sind dagegen auf der Grundlage des geltenden Rechts zum Einsatz rechtsstaatlicher Methoden zur Verbrechens- bzw. Terrorbekämpfung verpflichtet. Hierdurch ist eine zunehmende Asymmetrie zwischen den Mitteln des Terrors und der Terrorbekämpfung festzustellen.

[827] Vgl. Bull 2000, S. 406 – 407.

[828] Bühler 1999, S. 29 – 33.

[829] Bühler 1999, S. 31.

[830] Bühler 1999, S. 32.

Polizei entlastet. Durch eine neue Sicherheitshierarchie werden Aufgaben der Polizei neu geordnet. Eingerichtet wurden z. B. City-Streifen, Infopavillons und private Ordnungsdienste, die zu einer Entlastung der Polizeikräfte beitragen.[831] Im Gegensatz zur „Null-Toleranz-Strategie“ wird sowohl auf die Aufklärung und Information der Bürger als auch auf einen konzentrierten Einsatz der Polizei gesetzt, der durch ihre Entlastung möglich wird. Mittels einer möglichst genauen Zielvorgabe werden wirkungsvolle Strategien für die praktische Umsetzung gewonnen. Die bereits oben beschriebenen Sicherheitsnetzwerke können dabei als fachverständige „think tanks“ genutzt werden. Aufgabe des Controllings ist es dann, durch Moderation Projektergebnisse zu gewinnen. Insbesondere im Bereich der Inneren Sicherheit zeigt sich Controlling als geeignetes Steuerungsinstrument.

Modellversuche in Nordrhein-Westfalen haben die Anwendbarkeit des „New Public Managements“ in den jeweiligen Kreispolizeibehörden bewiesen.[832] So wurde das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger und Bürgerinnen als Outcomeziel formuliert.[833] Die Ergebnisse der polizeilichen Tätigkeit wurden in 139 Produkten, 21 Produktgruppen und fünf Produktbereiche zusammengefasst.[834] Zusätzlich wurde ein Berichtwesen aufgebaut, das sowohl über die Produktquantität als auch über den Ressourcenverbrauch Aufschluss gibt. Diese Grundlage ermöglicht es, die quantitative Leistung der Landespolizei mit den anfallenden Verwaltungskosten und dem Sicherheitsgefühl der Menschen zu vergleichen.[835] Schwerpunkte in der Bekämpfung der Kriminalität können genauso wie Anschaffungs- oder Personalplanungsschwerpunkte gesetzt werden.

4.5.7.6 Verwaltungsnetzwerke als Aufgabe des Controllings

Die Vielfalt von Verwaltungen, Verwaltungstypen oder öffentlichen Unternehmen setzt eine sinnvolle Vernetzung der verschiedensten hoheitlich tätigen Akteure voraus. Schließlich gilt auch hier der allgemeine Grundsatz: „Beziehungen schaden nur demjenigen, der keine hat!“. Das hatte der Politikwissenschaftler Fritz Scharpf bereits in einer Studie in den 1970er Jahren dargestellt, indem er die Politikverflechtung zwischen dem Bund und den Ländern untersuchte.[836] Durch die zunehmende Technologisierung mittels moderner Kommunikations- und Informationsausstattung nehmen diese Verflechtungen zwischen allen staatlichen Akteuren zu.

---

[831] Südfeld 2002, S. 40.
[832] Südfeld 2002, S. 40.
[833] Südfeld 2002, S. 40.
[834] Südfeld 2002, S. 40.
[835] Südfeld 2002, S. 40 – 42.
[836] Voigt 2003, S. 82, Nr. 4.2.

Die systematische Verflechtung von staatlichen, parastaatlichen oder privatrechtlichen Akteuren[837] kann ein rasches, reaktionsfähige und leistungsfähiges Verwaltungshandeln gewährleisten.[838] Aus kooperativen oder hierarchisch bedingten Verflechtungen entstehen so genannte Netzwerke. So ist es heutzutage keine Seltenheit mehr, dass im Rahmen der Gefahrenabwehr Sicherheitsbehörden Personendaten bei anderen, an der Gefahrenabwehr unbeteiligten Verwaltungseinheiten abfragen. Diese Vernetzung löst unausweichlich Probleme mit dem Datenschutz in Deutschland aus, was aber im Zusammenhang dieser Arbeit nicht thematisiert werden soll.

„Der Netzwerkbegriff geht auf die Organisationssoziologie zurück, die interorganisatorische Beziehungen, insbesondere zwischen Wirtschaftsunternehmen, erstmals thematisierte."[839] Zwar sind Verwaltungsnetzwerke nicht statisch aber von zeitlicher Dauer geprägt, wodurch eine klare Abgrenzung zu so genannten „ad-hoc"-Beziehungen entsteht.[840] Die Verflechtungen sind durch ihren Aufgabenbezug und ihre Zweckorientierung gekennzeichnet.[841]

Die Bürger oder die Wirtschaft als Kunden der Verwaltungen können diese verborgenen Netzwerke nicht immer überblicken. Stellt man beispielsweise bei dem Gaststättenamt einen Antrag auf Genehmigung eines Restaurantbetriebes, dann wirken verschiedene andere Behörden an dem Genehmigungsverfahrenerfahren mit. Z. B. kann die Baubehörde Auflagen bezüglich der Beseitigung baulicher Zustände machen. Dagegen könnte eine Anfrage beim Ordnungsamt zur Feststellung der Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden ebenfalls eine Auflage zur Folge haben.

Theoretisch sind drei verschiedene Möglichkeiten der Institutionenvernetzung zu unterscheiden: die horizontale Vernetzung, die vertikale Vernetzung und die genetische Entwicklung der Vernetzung.[842] Die horizontale Verflechtung liegt dann vor, wenn die Existenz, die Stabilität oder Auswirkungen zwischen den Institutionen sich gegenseitig bedingen.[843] Dabei liegen keine gegenseitigen Über- und Unterordnungsverhältnisse vor. So erfüllen beispielsweise die folgenden Institutionen die Voraussetzungen für eine horizontale Verflechtung: die Bundes-

---

837 Vgl. Pilz 1998, S. 263.

838 Vgl. Pilz/Ortwein 2000, S. 303.

839 Zit. n. Pilz/Ortwein 2000, S. 302.

840 Vgl. Benz 1996, S. 169.

841 Vgl. Benz 1996, S. 178 f.

842 Hertel 2001, S. 13 – 14, vgl. dazu Voigt 2003, S. 80 – 81 und Benz 1996, S. 169 – 174.

843 Hertel 2001, S. 13.

und Landesministerien, kommunale Ämter, die nicht innerhalb einer Großbehörde gebündelt sind, Polizeipräsidien der Länder etc.[844]

Die vertikale Verflechtung bedingt neben dem Interaktions- und Interdependenzverhältnis eine Abhängigkeitsbeziehung zwischen über- und untergeordnetem Verwaltungsträgern.[845] Netzwerke zwischen diesen Institutionen verfügen über zwei Hauptpole, die einen Informationsfluss von unten nach oben und von oben nach unten zulassen.[846] Das Steuerungsmedium ist das Hierarchieverhältnis, welches mit Dienstrecht durchgesetzt wird.

Hinter der geschichtlichen Entwicklungen von hoheitlichen Verwaltungsträgern verbirgt sich oft ein „immanenter gesellschaftlicher Entwicklungsprozeß"[847]. Daraus entsteht eine genetische Beziehung zwischen verschiedenen Akteuren, die nicht durch Interdependenz oder ein Hierarchieverhältnis erklärbar ist. Vielmehr entstehen durch die Zusammenarbeit von Behörden Vorteile. So bemerkt z. B. die Soziologin Renate Mayntz, dass dieser genetische Prozess ein „Grundmerkmal der gesellschaftlichen Modernisierung zu sein scheint".[848]

Ein wesentlicher Akteur der Verflechtung ist die Politik selbst. Im Rahmen der Policy-Forschung werden Politik-Netzwerke untersucht. Diese Netzwerke sind untereinander auf den Austausch von Herrschaftswissen, von immaterieller Unterstützung und von Einfluss geprägt.[849] Vor allem geht es hierbei im Gegensatz zur politischen Konfrontation innerhalb der Parteienlandschaft um einen Kompromiss und Kooperation in der Sache.[850]

Die Steuerung dieser Netzwerke wird durch Verbindungsstellen der Beteiligten sichergestellt. Diese Stellen verfügen obligatorisch über eine umfassende EDV-Ausstattung. Ein Einsatzfeld für das Verwaltungscontrolling ergibt sich bei der Steuerung und Koordinierung dieser Netzwerke. Durch den Aufbau eines geeigneten Berichtswesens, der Entwicklung von Kennzahlen und dem Monitoring von Netzwerkteilnehmern kann sowohl ein effektiver als auch effizienter Austausch stattfinden. Ist das Controlling bei hierarchisch ausgerichteten Verflechtungen eher als Kontrollorgan der Politikumsetzung von oben nach unten zu verstehen, so ist in horizontal kooperativen Netzwerken auf die Aufrechterhaltung eines raschen Berichtswesens[851] oder auf

---

844 Vgl. Benz 1996, S. 169 – 174.
845 Vgl. Hertel 2001, S. 13.
846 Vgl. Hertel 2001, S. 14.
847 Nach Hertel 2001, S. 15 und Pilz 1998, S. 31.
848 Vgl. Hertel 2001, S. 15, Pilz/Ortwein 2000, S. 302 ff. und Mayntz 1992, S. 21.
849 Vgl. Pilz/Ortwein 2000, S. 303 f.
850 Pilz/Ortwein 2000, S. 304.
851 Kißler 1997, S. 99.

die Politikvorbereitung mittels transparenter Gestaltung und Aufarbeitung von problemorientierten Kennzahlen zu achten. Die spezifische Gestaltung orientiert sich an der Erfordernissen und der Gestalt der Verflechtung.

4.5.7.7 Kunden- und Akzeptanzcontrolling

Seit den 1990er Jahren fordern verwaltungswissenschaftliche Reformkonzepte eine Erhöhung der Bürgernähe in den Verwaltungen. Im Sinne des „Good Governance"-Gedankens soll staatliches Handeln als „gutes Handeln" akzeptiert werden.[852] Zu oft werden die Bürger noch als „Untertanen" und nicht als „Kunden" behandelt.[853] Klassische verwaltungswissenschaftliche Reformansätze zeigen, dass das Bild des Verwaltungskunden noch nicht im Sinne der Gemeinwohlorientierung abgerundet ist. Die Wirtschaft als Partner und Bedarfsträger wird nach wie vor fern jeglicher Realität nicht in die meisten theoretischen Überlegungen einbezogen. Dies beweist der monotone Begriff der „Bürgernähe", der in vielen verwaltungswissenschaftlichen Monographien für die Entwicklung von Akzeptanz aus der Verwaltung heraus vorangestellt wird. Die Reformnotwendigkeit der deutschen Verwaltungen und die derzeitig schwache wirtschaftliche Situation Deutschlands macht eine ökonomische Ausdehnung des Kundenbegriffs notwendig!

Die Präsentation vieler Behörden im Internet führt zur Verbesserung der Bürger- bzw. Wirtschaftsnähe und ist ein wichtiger Schritt zur Herstellung von Akzeptanz.[854] Innerhalb der letzten sechs bis acht Jahren wurde der Versuch unternommen „E-Government" (vgl. Ziffer 1.2.2) zu etablieren, das heißt viele Verwaltungsleistungen schnell und kostengünstig im Interesse des Verwaltungsadressaten im „World Wide Web anzubieten". Ob das ausreicht, die Akzeptanz des Verwaltungshandelns zu erhöhen, sei dahingestellt.[855] Momentan befindet sich Deutschland in einer Phase der Aufgabenreduzierung, in der die Verwaltungsleistungen aus Kostengründen reduziert werden, die Verwaltungsgebühren jährlich stärker steigen als die Inflationsrate (z. B. Müll, Wasser, Gas) und der Steueranteil (auf Lohn/Einkommen) mit der Steuerreform der „rot-grünen Koalition" nur geringfügig reduziert wurde.[856] Die Verwaltungskunden können dies oft nicht nachvollziehen und stellen sich daher die Frage: „Für welche Leistung (quantitativ und qualitativ) zahlt man Steuern und Abgaben?"

---

852 Hill 2000, S. 4.

853 Kißler 1997, S. 99.

854 Kunkel 2002, S. 137.

855 Vgl. Schönert 2003, S. 141.

856 Vgl. Frank/Hennigs/Kowalski/Schuster 2002, S. 137 – 142.

Der Politikwissenschaftler Jörg Bogumil unterscheidet drei „idealtypische" Rollen der Bürger gegenüber den Verwaltungen.[857] Im Rahmen dieser Arbeit findet eine Erweiterung dieser Idealtypen auf Rollen der Verwaltungskunden (Bürger und Wirtschaft) statt.[858] Demnach sind die folgenden drei Kundenrollen zu unterscheiden:[859]

- der Bürger und die Wirtschaft als politische Auftraggeber,
- der Bürger und die Wirtschaft als Kunden der Leistungserstellung,
- der Bürger und die Wirtschaft als Mitgestalter des Gemeinwesens, als Partner bei der Leistungserstellung.

Der Bürger erteilt durch die Teilnahme an Wahlen einen politischen Auftrag, den die Verwaltungen für die Politik umzusetzen haben.[860] Darüber hinaus sind viele natürliche Personen in verschiedenen Interessensgruppen organisiert, die Einfluss auf die Politik nehmen. Die Wirtschaft formuliert ebenfalls ihre Eigeninteressen über die verschiedenen Verbände. Hinzu kommen die Druckmittel der Arbeitsplätze und der Steuereinnahmen, welche für Auseinandersetzungen mit der Politik und den Verwaltungen zur Sprache kommen.

Sowohl die Bürger als auch die Wirtschaftsunternehmen sind Leistungsempfänger der Verwaltungen. Beide Kunden fordern eine rasche und richtige Bereitstellung der Verwaltungsleistung. Die Mitgestaltungsfunktion stellt eine Aktivierung des Engagements der genannten Adressaten dar.[861] Durch Beteiligung sollen Bürger und Wirtschaft animiert werden, soziales und gesellschaftliches Engagement zu zeigen. Ziel ist es, Sponsoren zu finden, die die Finanzierung, den Betrieb und die Pflege von Sportheimen, Altenheimen oder Bürgerplätzen mit übernehmen.[862]

Der Wissenschaftler Malte Spitzer stellt Akzeptanz als eine Verwaltungsressource dar.[863] Sind die Bedarfsträger mit der Verwaltungsleistung unzufrieden, dann folgen erhöhte Transaktionskosten. Diese ergeben sich beispielsweise durch Klageverfahren gegen die Verwaltungs-

---

857 Auch hier wieder das latente Defizit, das ausschließlich vom Bürger bei der Akzeptanzbetrachtung spricht.

858 Viele Verwaltungswissenschaftler und Politologen beziehen die Wirtschaft zu Unrecht nicht als Adressaten des Verwaltungshandelns mit ein. Moderne Reformkonzepte erfordern aber einen Einbezug im Rahmen der Gemeinwohlorientierung. Hier liegt ein Defizit der verwaltungswissenschaftlichen Theorie vor. Vgl. Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, S. 9.

859 Die Aufzählung wurde dieser Quelle entlehnt und durch den Wirtschaftsbegriff erweitert. Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, S. 9.

860 Vgl. Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, S. 10.

861 Spitzer 2001, S. 144.

862 Vgl. Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, S. 10.

863 Auch Malte Spitzer bezieht sich fälschlicherweise nur auf Bürger als Verwaltungskunden. Spitzer 2001, S. 145.

entscheidung, durch Demonstrationen oder durch die Nichtnutzung von Einrichtungen.[864] Die Aufgabe des Controllings ist es, diese Kosten zu senken, wobei die Formulierung von Strategien zur Erhöhung der Kundenzufriedenheit im Vordergrund steht. Folgende Denkansätze könnten Grundlage für ein zielgerichtetes Akzeptanzcontrolling sein:

- ein „total quality management" der öffentlichen Verwaltungsträger,
- die Anwendung des „value for cost" Ansatzes,
- die Anwendung eines „Beschwerdemanagements",
- das Einholen eines regelmäßigen Kundenfeedbacks und
- die Teilnahme an Qualitätswettbewerben.

Ein auf die hoheitlichen Verwaltungsträger orientiertes Qualitätsmanagement setzt bei den Verwaltungsverfahren, dem Verhalten der Verwaltungsorganisation gegenüber den Adressaten und deren Zufriedenheit mit dem Verwaltungshandeln an. Die Verwaltungsverfahren sind kundenorientiert zu gestalten. Die Verfahrensdauer sollte so kurz wie möglich sein und die Ergebnisse sollten sich, wenn möglich, an den Wünschen und Interessen der Bedarfsträger richten, wobei die Beratung während des Vorganges allumfassend sein muss. Die Optimierung der Produktqualität, der Prozessqualität und der Ressourcenqualität ist in diesem Zusammenhang entscheidend.[865] Nicht nur die Qualität einer erbrachten Dienstleistung ist ausschlaggebend, sondern das „Ensemble" der Leistungserstellung.[866]

Eine Weiterführung des Qualitätsmanagements ist der Ansatz „value for cost". Die Verwaltungsführung hat zu prüfen, inwiefern die Höhe und der Umfang der Verwaltungsgebühren für die Leistungserbringung angemessen sind. Besonders auf kommunaler Ebene ist darauf zu achten, dass die Gebühren noch einer reellen Gegenleistung entsprechen.

Die Petition ist ein rechtlich verankertes Beschwerderecht, dass sich aus dem Art. 17 GG ergibt. In aller Regel wenden sich enttäuschte Bürger mit diesem Mittel an die Verwaltungen, weil sie einerseits keinen Sinn in einem aufwendigen Rechtsstreit sehen oder andererseits als unbetroffener Dritter einen Zustand mitteilen möchten. Oft scheint es jedoch so zu sein, dass die eingegebenen Petitionen als: „form-, frist- und fruchtlos" entgegengenommen werden. Die zuständigen Behörden sitzen teilweise den Ärger der Kunden aus. Zur Steigerung der Akzeptanz ist die Durchführung eines umfassenden Beschwerdemanagements durch eine neutrale Verwaltungseinheit notwendig. Im Rahmen des Controllings können Eingaben und Beschwerden zentral bearbeitet werden. Kunden werden nicht mehr von verschiedenen Verwal-

---

[864] Vgl. Spitzer 2001, S. 145.
[865] Rebstock 1998, S. 16.
[866] Hirschfelder 1998, S. 21.

tungsangehörigen hin- bzw. hergeschoben.[867] Fehler können so rechtzeitig erkannt und zentral abgestellt werden. Im Rahmen des „E-Governments" wäre dazu die Einrichtung eines „elektronischen Meckerkastens" im Internet sinnvoll.[868]

Im Gegensatz zum reaktiven Beschwerdemanagements geht die Kundenbefragung aktiv auf den Bedarfsträger zu. Für die Einholung eines Kundenfeedbacks ist eine standardisierte Erstellung von Fragebögen oder Interviews notwendig. Kreative Aufgabe des Controllings ist es, geeignete Themen für eine Befragung zu suchen und diese in Form von Fragen an die Verwaltungsadressaten zu verschlüsseln. So können Befragungen effektiv durchgeführt werden.

Die Teilnahme an Qualitätswettbewerben stellt eine externe Evaluation der Verwaltung dar. Dieses von außen herangetragene Controlling soll einen neutralen Blick auf die Maßnahmen zur Steigerung der Kundenakzeptanz ermöglichen und stellt gleichzeitig einen Anreiz für die Mitarbeiter dar, besonders gute Leistungen zu zeigen. Wettbewerbe steigern die Motivation sich gegenüber Dritten bestmöglich zu „verkaufen".

4.5.7.8 Benchmarking für Verwaltungen oder Verwaltungsträger

Das öffentliche Benchmarking ist eine Weiter- und Fortentwicklung des betriebswirtschaftlichen Benchmarkings (vgl. Ziffer 4.5.1). Es ist daher nicht neu, aber so spezifisch, dass eine genauere Darstellung und Analyse in Abschnitt 4.5.7.8 erforderlich ist. Grobziel ist es, von anderen Verwaltungen, Verwaltungsträgern oder Unternehmen zu lernen, damit Spitzenleistungen und Ergebnisse im eigenen Bereich erzielt werden können.[869] Dabei ist es wichtig, Daten zu sammeln, die eine Vergleichbarkeit zulassen und die Rückschlüsse liefern, inwieweit die eigene Organisation Nachholbedarf hat. Benchmarking hat darüber hinaus die Qualität eines Quasiwettbewerbs.[870] Eine Einführung dieses Instruments kann somit Impulse und die Motivation der Verwaltungsträger anregen. Neue Ideen werden dadurch erkannt und für andere Verwaltungen transformierbar.

Öffentliche oder betriebswirtschaftliche Benchmarking-Studien erfordern drei grundlegende Schritte: 1. eine klare Definition hinsichtlich der Zielsetzung und der Verwendung der Ergebnisse, 2. eine Identifikation von vergleichbaren Behörden und 3. ein fachliches Konzept für den Vergleichvorgang.[871] Für die Zieldefinition ist die Organisationsführung zuständig. Die

---

867 Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, S. 27.

868 Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, S. 26.

869 Vgl. Vollmuth 2001, S. 211.

870 Wollmann 2002, S. 426 und Mundhenke 2001, S. 94.

871 Mundhenke 2001, S. 93, Abb. IV 74.

Feststellung von geeigneten Vergleichspartnern und die Ausarbeitung eines Vergleichkonzeptes ist Aufgabe des Controllings.

Diese Leistungs-, Wirtschaftlichkeits- oder Kostenvergleiche können zwischen vergleichbaren oder verschiedenen Verwaltungs- bzw. Unternehmenstypen angestrebt werden. Auch behördenintern sind Benchmarking-Studien zwischen den Ämtern oder Fachbereichen möglich. Ein Vergleich zwischen Ämtern, Fachbereichen oder Behörden gleichen Typs setzt voraus, dass die Aufgaben, die Produkte und die rechtlichen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns vorbestimmt und vergleichbar sind.[872] Im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht kann so beispielsweise ein Landesministerium ein Benchmarking für die vergleichbaren Regierungspräsidien und Landratsämter durchführen.

Zu entscheiden ist, ob ein ein- bzw. mehrdimensionales Benchmarking durchgeführt werden soll. Bei einem eindimensionalen Vergleich wird nur ein Betrachtungsfaktor verglichen. Dieser Vergleich ist in seiner Durchführung schnell und kostengünstig. Er liefert dagegen aber keine konkreten und allumfassend verwertbaren Aussagen. Bei einer Untersuchung der Quantität der Verwaltungsleistung kann man beispielsweise zu dem Schluss kommen, dass bei der Leistungserbringung innerhalb einer Zeitperiode X der Behörde A 1 000 und bei der Behörde B nur 750 Verfahren gleichen Typs zum Abschluss gebracht worden sind.[873] Dieser Vergleich der Quantität lässt jedoch keine Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu. Eine konkrete Aufstellung der produktbezogenen Kosten ist deshalb notwendig.

Für die Suche nach den besten und wirtschaftlichsten Praktiken und deren Implementierungsmöglichkeiten ist die Durchführung eines mehrdimensionalen Vergleichs erforderlich. Bei klar abgrenzbaren Produkten können Leistungen mit den Kosten ins Verhältnis gesetzt werden. Die Aussage wäre dann, dass die Behörde A 100 Euro und die Behörde B 75 Euro Kosten für den Aufwand einer Verwaltungsleistung verbucht.[874] Dieses vereinfachte Beispiel kann man nun mit den verschiedensten Parametern für Effizienz und Effektivität ergänzen, damit der Outcome der Verwaltungsleistung beurteilbar wird.[875] Beispielsweise kann man die Qualität der Sachbearbeitung bei Ordnungsbehörden gemessen werden, indem: die Befriedigungsquote des Adressaten, die Bestätigungsquote und den Kostendeckungsgrad festgestellt wird.[876] Die Befriedigungsquote eines Verwaltungsaktes gibt an, in welchem Umfang der Adressat des Verwaltungsaktes oder der behördlichen Maßnahme (z. B. Bußgeldverfahren) zufrieden

---

872 Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 11.

873 Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 5.

874 Vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 5.

875 Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 5.

876 Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 33.

ist.[877] Eine Quote von 100 % besagt beispielsweise, dass innerhalb einer Periode X keine Einwände in Form von Ein- (Bußgeldverfahren) bzw. Widersprüchen (Verwaltungsverfahren gemäß § 68 VwGO) erhoben worden sind. Die Akzeptanz dieser Maßnahmen wären hoch, so dass weitere Kosten durch erneute Verfahrensaufnahme, Abhilfe oder Entscheidungen der nächst höheren Verwaltungsbehörde nicht erforderlich sind.

Weiterführend ist die Beobachtung der Bestätigungsquote des Verwaltungshandelns. Nutzt der Adressat der behördlichen Maßnahme seine Rechte im Rahmen des Rechtsweges, so kommt es dazu, dass Ein- und Widersprüche von den nächst höheren Verwaltungsbehörden oder den Gerichten[878] entschieden werden. Die Bestätigungsquote ist ein deutliches Indiz für die Qualität der Verwaltungsentscheidungen.[879] Werden die Verfahren als rechtsstaatlich korrekt bestätigt, dann ist von einer hohen Qualität des Verwaltungshandelns auszugehen.

Der Kostendeckungsgrad des Verwaltungshandelns kann bei den Ordnungsbehörden eindeutig festgestellt werden. Viele Verwaltungsakte oder Bußgeldbescheide sind mit vom Adressaten zu bezahlenden Verwaltungskosten oder Bußgeldern verbunden.[880] Eine Feststellung des Kostendeckungsgrades für Leistungs- oder Sozialverwaltungen kommt dagegen nicht in Betracht. Viele Verwaltungsentscheidungen sind hier kostenneutral für den Adressaten.

In der derzeitigen Debatte erfährt das Benchmarking eine deutliche Weiterentwicklung. Damit ebenfalls Potenziale, Ideen oder Verfahren anderer, nicht vergleichbarer Verwaltungsträger genutzt werden können, ist ein Abgleich von unterschiedlichen Verwaltungen sinnvoll. Eine Evaluation von fremden Verwaltungen können effiziente und effektive Verfahren hervorbringen. Das Controllingpersonal hat hier den Auftrag, diese Verfahren innerhalb der eigenen Organisation anwendbar zu machen. Dieser Austausch von Erfahrungen erhöht die Lern- und Anpassungsfähigkeiten der Verwaltungen.[881] Der Wissenschaftler Erhard Mundhenke schlägt deshalb den Begriff des „Benchlearnings" für die globale Beschreibung dieser Fortentwicklung vor.[882]

---

877 Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 33.

878 Bei Bußgeldverfahren die ordentlichen Gerichte und im Widerspruchverfahren die Verwaltungsgerichte.

879 Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 33.

880 Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) 1999, S. 33.

881 Vgl. Mundhenke 2001, S. 96 f.

882 Mundhenke 2001, S. 96.

4.5.7.9 Budgetierung im Rahmen des „kreativen Mangels"

Die Budgetierung ist ein klassisches Instrument zur Steuerung von Finanzmitteln sowohl in den Verwaltungen als auch in den Wirtschaftsunternehmen.[883] Sie ist daher zwangsläufig ein öffentliches und privatwirtschaftliches Controllinginstrument für die Allokationsplanung der Finanzmittel auf den Produktionsprozess.[884] Der Begriff lässt sich von dem lateinischen Wort „bulga" ableiten, das übersetzt Tasche bedeutet. In der bulga überreichten die Finanzminister des 17. und 18. Jahrhundert ihre Haushaltsvorschläge an die jeweiligen Parlamente.[885]

Klassisch bezeichnet dieser Begriff im Rahmen des kameralistischen Haushalts die Anmeldung, die Zuordnung von Budgets und die Budgetkontrolle.[886] Zu unterscheiden sind starre, relativ starre und flexible Budgetformen.[887] Starre Budgets sind klare periodische Mittelvorgaben wie der klassische kameralistische Haushalt. Relativ starre Budgets zeichnen sich dagegen durch eine Anpassungsfähigkeit an besondere Lageänderungen aus, welche im Rahmen von Nachtragshaushalten berücksichtigt werden können. Flexibel ist ein Budget dann, wenn die Einfluss- und Bezugsgrößen nicht periodisch, sondern lagebezogen in Einklang gebracht werden.

Mit dem In-Kraft-Treten des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 haben sich die Spielräume für die Budgetplanungen in Deutschland erweitert.[888] Anstatt der starren ist im Rahmen der Globalsteuerung eine teilweise flexible Budgetierung ermöglicht worden. Anhand einer budgetären Dezentralisierung wird die Finanzverantwortung teilweise vom Mittelerteiler auf den Mittelbewirtschafter übertragen, wodurch eine Erhöhung der Mittelverantwortung stattfindet.[889] Durch die Zusammenfassung von Haushaltsmitteln ist eine bessere Übertragbarkeit und Beweglichkeit der Haushaltsmittel ressort- und planperiodeübergreifend möglich.[890] Hierdurch soll dem verwaltungsspezifischen Phänomen des „Dezemberfiebers" entgegengewirkt werden.[891] Zusätzlich besteht die theoretische Möglichkeit, dass durch den Mittelbewirtschafter eingesparte Haushaltsmittel eigenverantwortlich umgesteuert

883 Jung 2002, S. 1136, Hòrvath 2002, S. 250 und Hewel 1998, S. 207.

884 Vgl. Gröpl 2001, S. 252.

885 Wewer 2001a, S. 322.

886 Gröpl 2001, S. 232 und Wewer 2001a, S. 322.

887 Jung 2002, S. 1137.

888 Gröpl 2001, S. 258 f.

889 Gröpl 2001, S. 258.

890 Vgl. Gröpl 2001, S. 258 und Nau/Wallner 1999, S. 195.

891 Unter dem Begriff Dezemberfieber versteht man die Praxis der öffentlichen Verwaltungsträger, nicht aufgebrauchte Finanzmittel zum Ende einer Planperiode auszugeben. Um Mittelkürzungen im Haushalt zu verhindern, soll dadurch der Nachweis der Notwendigkeit von Geldern Nachdruck verliehen werden. Vgl. Wewer 2001a, S. 323 und Nau/Wallner 1999, S. 194.

werden können,[892] wenngleich dies in der Praxis kaum möglich ist. Wegen der Ressourcenknappheit kommt es vor, dass derart geringe Budgets erteilt werden, so dass eine Rücklagenbildung oft unmöglich ist. Mit dieser Liberalisierung des Haushaltsrechts ist die Erhebung der Effizienzrenditen verbunden.[893] Der Mittelzuteiler gibt dem Verwender einen bestimmten Prozentsatz seines Budgets als Sparaufgabe auf. Hierdurch sollen Leistungspotenziale und Rationalisierungsreserven aktiviert und ausgeschöpft werden.[894]

Die Input- oder Outputorientierung der Budgetplaner gibt Aufschluss über die Budgetziele einer Organisation. Die inputorientierten Budgets halten an der traditionellen Haushaltsstruktur und Ressourcenzuteilung fest.[895] Von der Basis Null aus werden dabei alle notwendigen Personalstellen, Leistungsvorgänge oder Investitionen nach den Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Voraus durch Schätzverfahren ermittelt und in einem Haushaltsplan als Ausgaben zusammengefügt und den Verwaltungseinnahmen entgegengerechnet. Dieses aus der BWL adaptierte Verfahren nennt man „Zero-Base-Budgeting".[896] Der Inputorientierung fehlt es an einer Beschreibung von Leistungen in Bezug zu ihren Kosten.

Die Outputorientierung stellt den Versuch dar, einen „Leistungshaushalt" produktbezogen zu erstellen.[897] Grundlage hierfür ist der zu erwartende oder zu schätzende Leistungsumfang einer Verwaltungseinheit. Hieraus ergibt sich der monetäre Bedarf aus den Produktkosten multipliziert mit der Produkthäufigkeit.[898] Von besonderer Qualität ist die umfassende Information über die Produkte, die Angaben über Menge und Qualität der Produkte und den Leistungsempfänger.

Beide Verfahren zeigen eine Schwäche: Der Budgetempfänger denkt mit und entwickelt eigene Strategien zur Budgetverlängerung, so dass Effizienzrenditen in der Regel nicht erreicht werden. Das heißt, dass im Rahmen der flexiblen Budgetierung ein Verwaltungsteil zwar produktbezogene Mittel zugewiesen bekommt, die aber produktfremd verwendet werden dürfen. Dies ergibt sich aus der Deckungsfähigkeit verschiedener Titel im Rahmen der flexiblen Budgetierung. Eine Lösung dieses Problems bietet die Planung und Mittelzuteilung im Rahmen des „kreativen Mangels" (vgl. Ziffer 1.2.3).

---

[892] Gröpl 2001, S. 258.
[893] Gröpl 2001, S. 243 f.
[894] Gröpl 2001, S. 243 f.
[895] Hewel 1998, S. 209 f.
[896] Vgl. Jung 2002, S. 1138.
[897] Hewel 1998, S. 210.
[898] Hewel 1998, S. 210.

Eine Kreuzung der input- und der outputorientierten Budgetierung stellt die Budgetaufstellung unter dem Gesichtspunkt des kreativen Mangels dar. Wie bei der Outputorientierung kommt es auf eine konkrete Beschreibung von Produkten, der Zuordnung von reellen Produktkosten und die Beschreibung der Leistungsempfänger an. Hieraus errechnet sich der Periodenbedarf für ein Amt, einen Fachbereich oder beispielsweise eine Behörde. Inputorientiert werden die Mittel dann flexibel für einzelne Periodenabschnitte unter der Bedingung einer Effizienzrendite zugeteilt. Beispielsweise kann eine Zuteilung quartalsgenau erfolgen. Die Verwaltungseinheit muss mit dem gegebenen Budget die Erstellung der Produkte gegenüber den Leistungsempfängern sicherstellen, kann aber im Gegensatz zur reinen Outputorientierung eigenverantwortlich im Rahmen des flexiblen Budgets über die Mittelverwendung entscheiden. Wird das Budget im Voraus für ein Jahr verteilt, kann es z. B. vorkommen, dass die Mittel im Voraus aufgebraucht sind und somit ein Nachsteuern nur in Form des Mittelnachschuss in Frage kommt.

Zur Steuerung des kreativen Mangels kommt es auf eine effektive Kontrolle der Mittelverwendung an. Das bedeutet, dass der Mittelverbrauch in Bezug zu der Entscheidungsleistung der Verwaltungsmitarbeiter gesetzt werden muss. Erkennt man dabei den konkreten Willen zur sparsamen Verwaltungsführung, dann kann über die Verwendung der Effizienzrendite verhandelt werden. Erkennt man dagegen unwirtschaftliches Handeln, so sind die „Zügel" der Verwaltungsführung anzuziehen.[899]

Damit man von einem kreativen Mangel sprechen kann, sind wesentliche Gedankenschritte zu beachten. Erstens: Die Budgets müssen zur Erfüllung des Verwaltungshaushaltes angemessen sein. Es nützt nichts, wenn man die Budgets zu drastisch kürzt und dadurch die Motivation der Mitarbeiter gefährdet, welche als Partner für die Erreichung der Effizienzrendite notwendig sind. Nur durch Akzeptanz können diese Ziele umgesetzt werden. Zweitens: Die quartalsmäßige Mittelzuweisung beinhaltet geringfügig weniger, als die Verwaltungseinheit eigentlich für die Erfüllung der Verwaltungsaufgabe benötigt. Man geht hierbei von einem Volumen von zwei bis fünf Prozent aus.[900] Ziel dieser Maßnahme ist es, dass die Verwaltungsangehörigen einen gewissen Mangel verspüren. Hierdurch soll zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit angeregt werden. Drittens: Das Verfahren ist im Rahmen des verwaltungsinternen Kontraktmanagement sowohl mit den Personalvertretungen als auch mit den einzelnen Verwaltungsangehörigen abzusprechen.[901] Mittels „Management by Objektives (MBO)"[902] sind

[899] Analog zur Theorie des „goldenen Zügels". Eichhorn 2003, S. 448 – 449.

[900] Die Effizienzrenditen werden im Normalfall bei 2 % festgelegt. Vgl. Gröpl 2001, S. 244.

[901] Vgl. Wewer 2001a, S. 324.

Zielvereinbarungen zu treffen, wie die Einsparungen genutzt werden und welche Anreize[903] mit der Zielerfüllung verbunden sind.[904] Viertens: Für die Steuerung des „kreativen Mangels" ist die Einrichtung eines umfassenden Finanzcontrollings notwendig.

Die Darstellung zeigt deutlich, dass neben einer Freigabe und Flexibilisierung der Finanzmittel sowohl Steuerung als auch Kontrolle innerhalb der Budgetierung notwendig ist. Bisher ging man zu sehr von Instrumenten der Globalsteuerung aus. Eine Effizienzrendite entsteht nicht von ungefähr. Akzeptanz und Kreativität sind zu aktivieren. Controlling stellt hierfür ein umfassendes Angebot an Strategien zur Verfügung, sei es der Einsatz des Controllers als Moderator (vgl. Ziffer 4.5.4), die Ausübung der Verwaltungskontrolle (vgl. 4.5.5), die Wahrnehmung der finanziellen Steuerung (vgl. Ziffer 4.5.2), die Anwendung von betriebswirtschaftlichen Ansätzen (vgl. Ziffer 4.5.1) oder der Beziehungssteuerung zwischen Politik und Verwaltung (vgl. Ziffer 4.5.3).

4.5.7.10 Bildungscontrolling

Der Begriff „Bildungscontrolling" kann in vielerlei Hinsicht interpretiert werden. Einerseits wird der Begriff in der Wirtschaft verwendet. Hier bedeutet er ein in die Organisation gekehrtes Controlling im Rahmen der Personalentwicklung und meint Strategien und Konzepte, die die Bildung der Organisationsmitglieder in Bezug zur Arbeitsleistung erhöhen sollen. Eine begriffliche Schärfung stellt hier das Wort „Personalentwicklungscontrolling" dar. Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive ist eine globalere Anwendung des Bildungsbegriffs notwendig.

Die Verwaltungskunden fragen Bildung an den öffentlichen Bildungseinrichtungen nach. Hinzu kommen verschiedene privat-gemeinnützige (z. B. Tendenzeinrichtungen[905] der Kirchen) und privat-kommerzielle Lehrinstitutionen (z. B. Privatschulen, privatrechtlich organi-

---

902 Management by Objektives stellt ein Managementverfahren mittels Zielvereinbarungen dar. Dabei handelt eine Organisation mit dem Mitarbeiter einen Leistungskontrakt aus, der dem Einzelnen konkrete Sach- oder Finanzmittel für eine bestimmbare Leistungserfüllung zusagt. Jung 2002, S. 218.

903 Gemäß Dienstrechtsreformgesetz vom 24. Februar 1997 sind für den Bereich der Beamten innerhalb der Besoldungsstufe A umfangreiche Leistungsanreize in Form von Zulagen verschiedener Art ermöglicht worden. Ähnliches ist analog für den Bereich der Angestellten des öffentlichen Dienstes im BAT aufgenommen worden. Vgl. Dienstrechtsreformgesetz vom 24. Februar 1997, BGBl. I, S. 232.

904 Vgl. Wewer 2001, S. 247.

905 Tendenzbetriebe sind vom Wesen und der Organisation her den entsprechenden öffentlichen Verwaltungen nachempfunden. Dennoch wird in den Tendenzenbetrieben der besonderen Anschauung des Trägers im Rahmen der Einhaltung der freiheitlich demokratischen Grundordnung Nachdruck verliehen. Bei kirchlich betriebenen Kindergärten, Schulen oder Hochschulen wird beispielsweise der religiöse Glaube im Rahmen der Lehre besonders deutlich vermittelt, wobei ein ausgeglichenes universelles Lehrangebot unterbreitet wird. Eichhorn 2003, S. 1041, 561 und Krönes 1991, S. 456.

sierte Universitäten),[906] die nicht frei von jeglicher normativen Bindung zum Staatswesen existieren können. So ist eine Kontrolle der verfassungsgemäßen Ausübung der Lehrtätigkeit erforderlich. Diese staatliche Aufgabe wurde bisher unter dem Stichwort „Bildungsökonomie“ zusammengefasst.[907] Die Bildungsökonomie versucht die Mittelströme für das Bildungswesen mit dem Bildungsstand abzugleichen, damit eine Kosten-Nutzen-Kalkulation für die gesamtdeutsche Bildung möglich ist.[908] Die Schwächen dieser Analyse zeigte die international durchgeführte „Pisa-Studie“, die keine guten Noten für den deutschen Bildungsstand und Standort zu Tage förderte. Im Rahmen des öffentlichen Bildungscontrollings sind deshalb filigranere Instrumente und Konzeptionen zu entwickeln.

Gemäß der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern (nach Art. 30 GG) sind für die Bildungspolitik die Bundesländer eigenverantwortlich zuständig.[909] In Deutschland gilt die allgemeine Schulpflicht bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres.[910] Daraus resultiert die Pflicht der Länder für einen hohen qualitativen Bildungsstand und für eine am Grundgesetz orientierte freiheitliche Erziehung und Bildung Sorge zu tragen.[911] Dabei wird die Bildungspolitik der Länder federführend von den zuständigen Kultusministerien/Senaten wahrgenommen. Für die Ausführung sind die Regierungspräsidien als Mittel- und die Landratsämter als Unterbehörden im Normalfall zuständig. Die jeweiligen Landesgesetze regeln dabei die speziellen Hierarchie-, Weisungsverhältnisse und die Aufgabenverteilung. Die Kommunen dagegen führen die Trägerschaft der Bildungseinrichtungen aus.

Die staatlichen Ausgaben für die Bildung stellen weitreichende Investitionen für die Zukunft kommender Generationen dar.[912] Dennoch sind in Zeiten „knapper Kassen“ auch hier Überlegungen anzustrengen, inwieweit Ressourcen effizienter eingesetzt werden können. Im der Regel sind für den Betrieb der allgemeinbildenden Institute die Kommunen in Deutschland zuständig. Vom Kindergarten bis hin zu den Haupt-, Realschulen und Gymnasien entstehen den Kommunen umfangreiche Bildungskosten durch den Betrieb und den Erhalt der Bildungseinrichtungen.

Das öffentliche Bildungscontrolling ist ein Konzept, das den Bildungsstandard erhöhen, die Kontrolle des vorgegebenen Lerntransfers gewährleisten, zur Minimierung der Bildungskos-

---

906 Pech 2000, S. 29.

907 Mickel 2001, S. 34 und Eichhorn 1991, S. 138.

908 Eichhorn 2003, S. 158.

909 Gukenbiehl 2001, S. 90 und Mickel 2001, S. 32 – 33.

910 Gukenbiehl 2001, S. 89.

911 Gukenbiehl 2001, S. 90 und Mickel 2001, S. 32.

912 Susan Seeber beschreibt analog die Bildung von Mitarbeitern als unternehmenspolitische Zukunftsinvestition. Seeber 2000, S. 19.

ten beitragen und die Ausbildungsdauer optimieren soll. Es kann als ein ganzheitliches Instrument der staatlichen Verwaltungsführung zur Evaluation und Optimierung des zu erreichenden oder zu erwartenden Bildungsnutzen in Relation zu den vorgegebenen Bildungszielen und eingesetzten Verwaltungsressourcen definiert werden.[913] Folgende Controllingansätze kommen für ein umfassendes Bildungscontrolling in Frage: [914]

- das Bildungserfolgscontrolling,
- die Evaluation der Lehreinrichtung,
- das Weiterbildungscontrolling,
- das Qualitätscontrolling und Ausbildungsdauercontrolling,
- das Lerntransfercontrolling und
- die Kosten-Nutzen-Analyse.

Das Bildungserfolgscontrolling soll den Standard aller Lehreinrichtungen gewährleisten. Deshalb ist eine Messung des Erfolges nur global bundes- oder landesweit zu messen. Wie beispielsweise bei der Pisa-Studie wird der Ausbildungsstand der deutschen Schüler und Schülerinnen ermittelt. Diese umfassende und langfristig angelegte Beobachtung stellt Informationen bereit, die dann spezifisch durch die Schulen oder Universitäten genutzt werden können.

Die Evaluation der Lehreinrichtungen soll den Wissensstand der Lehrkräfte, die Qualität der Einrichtungen, wie Klassenräume, Lehrmedien oder Sporteinrichtungen und das Lehrumfeld, beurteilen. Oft lässt der Kenntnisstand der deutschen Lehrer zu wünschen übrig. Auch dies ist ein Ergebnis der „Pisa-Studie". Viele Schulen entsprechen darüber hinaus nicht mehr dem Stand moderner Lehreinrichtungen. Hinzu kommen durch mangelnde Reparaturen verursachte Schäden, die einen reibungslosen Unterricht erschweren. Das Lehr- oder Lernumfeld ist ebenfalls bedeutend. Wie ist die Schule zu erreichen und welche förderlichen Einrichtungen liegen in ihrer Nähe, damit der Unterricht abwechslungsreich gestaltet werden kann?

Das Weiterbildungscontrolling soll gewährleisten, dass Lehrkräfte sowohl fachlich als auch pädagogisch in regelmäßigen Abständen weiterqualifiziert werden. Die Umsetzung vom lebenslangen Lernen ist für die Lehrkräfte an staatlichen Einrichtungen obligatorisch. Dadurch lässt sich ebenfalls die Qualität der Bildungseinrichtungen und der Ausbildung im Allgemeinen verbessern. In die Überlegungen einzubeziehen, ist die Ausbildung der Lehrkräfte. Diese noch in vielen Teilen zu spezifisch fachlich orientierten Studiengänge auf Lehramtstätigkeit sind durch höhere Anteile in Pädagogik und Didaktik mittels modernen Lehrmethoden und Lehrinstrumenten zu ergänzen. Unter den Begriff der Weiterbildung fasst man in der Fachlite-

---

[913] In Anlehnung an Becker 1993, S. 127 und Gnahs/Krekel 2000, S. 19 f.

[914] Vgl. Seeber 2000, S. 26, Abschnitt 4.1, Pech 2000, S. 108 und Gnahs/Krekel 2000, S. 14.

ratur auch das staatliche Interesse daran, dass sich die Bundesbürger selbst um eine Weiterqualifizierung bemühen.[915] Dazu hat der Bund und die Länder Institutionen wie die Zentralen für politische Bildung, die Volkshochschulen oder beispielsweise die Fernuniversitäten gegründet.

Die Verweildauer der Schüler an den verschiedenen Schulformen und der Studenten an den bundesdeutschen Hochschulen sind aus volkswirtschaftlichen und verwaltungsökonomischen Überlegungen heraus zu minimieren. Volkswirtschaftlich bedeutet eine über die geplanten Ausbildungsabschnitte hinausragende Schul- bzw. Hochschulbildung, dass die jungen Menschen als das Nachwuchspotenzial für den Arbeitsplatz erst zeitversetzt zur Verfügung stehen. Die lebenslange Erwerbsbiographie verkürzt sich dadurch, so dass dem Staat Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge verloren gehen. Eine Einhaltung der Ausbildungsabschnitte führt zu einer Kostenreduktion für die öffentlichen Träger der Bildungseinrichtungen.

Das Lerntransfercontrolling soll feststellen, inwieweit staatliche Lehr- und Lernvorgaben umgesetzt werden können. Es ist ein Instrument zur Feststellung von Bildungs- und Erziehungslücken an den Schulen. Hinzu tritt die Frage, inwiefern der Bildungsempfänger sein Wissen in seiner Umwelt in Gesellschaft oder Beruf nutzen und einsetzen kann.[916] Hier kommt es auch auf eine bedarfsgerechte Ausbildung an. So fordern beispielsweise Bedarfsträger der Wirtschaft, dass die mathematische Ausbildung an den Schulen und den Universitäten verbessert wird.

4.5.7.11 Sozialcontrolling

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat."[917] Dieses Sozialstaatsgebot der Verfassung bindet die öffentlichen Verwaltungsträger nachhaltig. So ist es ein grundlegender Auftrag im Rahmen der sozialen Daseinsfürsorge, die Alten, die Behinderten, die Kinder und Jugend, die Gesundheits-, die Sozial- und die Arbeitslosenhilfe aus den staatlichen Haushalten heraus sicherzustellen.[918] Diese sozialstaatlichen Handlungsfelder sind durch die Bereitstellung von Infrastruktur, Personal, Finanz- und Sachmittel zu gewährleisten. Der monetäre Umfang dieser Maßnahmen wird jährlich auf bis zu hundert Milliarden Euro geschätzt. Der Auftrag an die zuständigen Verwaltungen lautet daher, bei gleicher oder besserer Qualität der Sozialarbeit in Deutschland in Zukunft mit geringeren Ressourcen auszukommen. Für die Erfüllung der meisten Aufgabenfelder sind die Kommunen im übertragenen

---

[915] Gukenbiehl 2001, S. 101 – 102.

[916] Immenroth 2000, S. 32.

[917] Zit. n. Art. 20 I GG.

[918] Vgl. Klatetzki/Wedel-Parlow 2001, S. 587 – 588.

Wirkungskreis verantwortlich.[919] Aufgrund der konjunkturell abhängigen Sozialausgaben wird dadurch derzeit die kommunale Selbstverwaltung gefährdet.[920] Der finanzielle Gestaltungsspielraum ist zu gering, so dass Ideen zu entwickeln sind, die eine Lösung aufzeigen.

Seit Ende der 1980er Jahre taucht der Begriff „Sozialmanagement" in der Fachliteratur auf.[921] Dieser Theorieansatz verlangt die Einführung von neuen Managementstrukturen in den Sozialverwaltungen analog zum Ansatz des „New Public Managements" oder des „Neuen Steuerungsmodells".[922] Dabei wird der Anspruch erhoben, mittels ökonomischer Strategiebildung einen Ausweg aus der ständig steigenden Kostensituation im Sozialbereich zu finden. Einen rein ökonomischen Ausweg kann es aber nicht geben, da rechtliche Rahmenbedingungen (z. B. GG, Sozial-, Arbeitsrecht) und soziale und gesellschaftliche Belange des Gemeinwohls dem entgegenstehen.[923] Das öffentliche Sozialcontrolling stellt eine begriffliche und theoretische Ergänzung des sozialen Managements dar. Dieser Begriff grenzt sich jedoch deutlich von dem soziologischen Konzept der „sozialen Kontrolle" ab. Soziale Kontrolle meint eine reine Evaluation sozialer und gesellschaftlicher Zustände,[924] die im Rahmen des „Sozialcontrollings" nur peripher aufgegriffen werden. Folgende Konzepte sind denkbar:

- die Prüfung von Leistungseinschnitten,
- das Outsourcen von sozialen Diensten,
- die Stärkung des Subsidaritätsprinzipes,
- die Durchführung der Kosten- und Leistungsrechnung,
- das Stadtteilmonitorring.

Aufgrund der Tatsache, dass innerhalb der Schicht der Sozialbedürftigen eine gewisse Ungleichheit besteht, werden Leistungseinschnitte in der Zukunft aus Gründen der Gleichbehandlung notwendig sein. Schließlich gibt es bedürftige Alleinerziehende oder chronisch Kranke, die trotz ihrer schweren Lebenslage vergleichbare Transferleistungen erhalten, wie beispielsweise diejenigen, die kategorisch die Annahme von Arbeit zur Bestreitung des eigenen Lebensunterhaltes ablehnen. Das Controlling soll also dazu beitragen, die Verteilung der sozialen Mittel zu verbessern. Hinzu kommt aber auch eine notwendige Prüfung derjenigen, die das soziale System, sei es mittels krimineller Energie oder schlicht aus „Faulheit", ausnutzen. Dieser Anteil an den Bedürftigen wird nicht als besonders hoch eingeschätzt. Seien es jedoch beispielsweise nur fünf Prozent aller, so wären erhebliche Einsparungen denkbar. Hier-

---

919 Merten/Pitschas 1997, S. 64 – 65.

920 Merten/Pitschas 1997, S. 126, Nr. 15.

921 Kühn 1994, S. 132.

922 Meysen 1999, S. 103.

923 Vgl. Meysen 1999, S. 118 – 120.

924 Nogala 2000, S. 123.

durch soll keine Stigmatisierung der sozial Bedürftigen stattfinden, sondern die Verteilungsgerechtigkeit auch gegenüber den Staatsbürgern widerhergestellt werden, die Steuern zum sozialen Auskommen anderer beitragen.[925]

Bereits ein großer Teil des staatlichen Wohlfahrtsverwaltung wurde für private Anbieter freigegeben. Besonders im Bereich der Alten-, Behindertenpflege und den Krankenhäusern konnten erhebliche Erfolge erzielt werden.[926] Dennoch bleibt festzustellen, dass für viele Sozialleistungen, wie die Sozial-, Jugend- oder beispielsweise Drogenhilfe noch keine Märkte bestehen.[927] Ein Outsourcen wäre aber denkbar. Staatliche Zuschüsse könnten private Anbieter für die Dienstleistung locken. Im Bereich der „Riester-Rente" hat man einen erheblichen Teil der staatlichen Altersvorsorge auf die Schultern der Arbeitnehmer verteilt. Ein Anreiz dafür sind Zuschüsse des Bundes für den Abschluss von „Altersvorsorgeverträgen". Dadurch werden teilweise Verwaltungskosten gespart, wenngleich die Anlaufphase von solchen Maßnahmen kostenintensiv ist.[928]

Unter dem Begriff Subsidiarität versteht man u. a. die Stärkung der Eigenverantwortung und der Eigeninitiative der Bürger.[929] Die Eigenverantwortung kann jedoch nur dann stärker in Anspruch genommen werden, wenn entweder hinreichende finanzielle Mittel oder familiäre Bindungen ausreichen. Aufgrund der veränderten demographischen Realitäten ist ein Rückgang der Familien hin zur „Singlekultur" in Deutschland festzustellen. Wegen der derzeitigen wirtschaftlichen Rezension sind immer mehr private Insolvenzen, so genannte Verbraucherinsolvenzen, zu beobachten, so dass anzunehmen ist, dass eine Vielzahl von Einwohnern keine ausreichende Liquidität für eine soziale Absicherung im Sinne der Eigenverantwortung haben. Als Ausweg für die Stärkung der Subsidiarität kann der Staat mittels gewollter Transferleistungen eine Anregung schaffen, wodurch 1. private Anbieter auf den Markt treten, 2. ein Großteil der Bürger die finanziellen Mittel aufbringen können und 3. die öffentliche Hand in der Lage ist, Mittel und Aufgaben einzusparen. Möglich wäre dies in dem ein minimaler sozialer Standard ermittelt und vom Staat garantiert wird. Möchte jemand sich darüber hinaus umfassender versichern, dann ist dies eine Angelegenheit der privaten Fürsorge, die der Staat mittels Transfers oder Steuererleichterungen fördert. Hierzu notwendig ist im Rahmen des Sozialcontrollings das Festlegen von sozialen Mindeststandards.

---

925 Vgl. Peters 2001, S. 618, Nr. 2.2.

926 Vgl. Kühn 1994, S. 128 – 129.

927 Vgl. Kühn 1994, S. 128 ff.

928 Für die Umsetzung der Riesterrente mussten bis zu 2 000 neue Beamte eingestellt werden, die die Produkte zertifizieren sollten.

929 Dieser Begriff stammt ursprünglich aus der katholischen Soziallehre. Dieses Prinzip fordert vor der In-Anspruch-Nahme staatlicher Fürsorge die familiäre Hilfe. Riescher 2001, S. 502 – 503.

Die Durchführung der Kosten- und Leistungsrechnung soll als Bestandteil des Sozialcontrollings mögliche Verschwendungen von Ressourcen aufdecken. So kommt es beispielsweise vor, dass Sozialhilfeempfänger ähnlich wie Privatpatienten bei den Ärzten behandelt werden. Hier müssen die Kosten deutlich gesenkt werden, indem andere qualitativ vergleichbare, aber kostengünstigere Maßnahmen ergriffen werden können. Dazu ist eine moderne EDV-Ausstattung der zuständigen Verwaltungsbehörden erforderlich, wodurch Innovationskosten innerhalb der Sozialverwaltung entstehen werden.[930]

Das Stadteilmonitorring konzentriert sich auf die Beobachtung der sozialen Lage in der Kommune. Vor allem in Großstädten bilden sich durch den sozialen Wohnungsbau so genannte „soziale Brennpunkte“. Durch eine Konzentration von Sozialhilfeempfänger innerhalb eines Stadtteils oder einem überwiegend hohem Ausländeranteil entstehen gesellschaftliche Integrationsprobleme, die teilweise nur auf lange Sicht behoben werden können. Im Rahmen des Sozialcontrollings sollten die Kommunen darauf achten, dass die anteilige Verteilung von gesellschaftlichen Randgruppen gesteuert wird, damit der soziale Friede aufrechterhalten bleibt.

---

[930] O. V. 2002b, S. 37.

5. Anwendbarkeit und Nutzen der Controllingkonzeptionen

In Abschnitt 4 dieser Arbeit wurden die verschiedenen Controllingkonzeptionen der BWL, der Finanzwissenschaft, der Verwaltungspolitik, der Verwaltungslehre, der Verwaltungssoziologie, der Verwaltungspsychologie und der Verwaltungswissenschaft dargestellt. Die Abschnitte 5.1 bis 5.7 stellen dar, inwieweit die verschiedenen Konzeptionen auf die Erkenntnisgegenstände der Verwaltungswissenschaft anwendbar sind.

Die Beurteilung der Anwendbarkeit der verschiedenen Vorschläge wird gegen Abschnittsende innerhalb einer Tabelle zusammengefasst. Bezogen auf die drei Betrachtungsgegenstände dieser Arbeit, die öffentlichen Verwaltungen, die öffentlich-rechtlichen Unternehmen und die Wirtschaftsunternehmen, wird die Anwendbarkeit in den Kategorien gering, mittel und hoch bewertet. Unter einer geringen Anwendbarkeit soll verstanden werden, dass die Konzepte für den jeweiligen Betrachtungsgegenstand nicht in Frage kommen. Eine mittlere Anwendungswahrscheinlichkeit stuft die Umsetzung als möglich ein. Beinhaltet aber, dass bestimmte Zustände oder Rahmenbedingungen entweder überwunden oder geschaffen werden müssen. Das Prädikat der hohen Anwendungsmöglichkeit bezeichnet dagegen eine unmittelbare Umsetzung.

5.1 Controllingkonzepte der BWL

Die Analyse der Anwendbarkeit betriebswirtschaftlicher Controllingkonzepte wird in operative (Ziffer 5.1.1) und strategische (Ziffer 5.1.2) Vorschläge untergliedert.

5.1.1 Operative Controllingkonzepte der BWL

Die Darstellung der betriebswirtschaftlichen Controllingkonzeption wurde im Abschnitt 4.5.1 untergliedert in operative und strategische Konzepte. Diese operativen Controllingkonzepte wurden in Abschnitt 4.5.1.1 dargestellt:

- die ABC-Analyse,
- die Auftragsgrößen-Analyse,
- die Bestellmengenoptimierung,
- die Break-Even-Analyse,
- die Deckungsbeitragsrechnung,
- die Engpass-Analyse,
- das Investitionsrechnungsverfahren,
- die kurzfristige Erfolgsrechnung,
- die Losgrößen-Optimierung,
- die Wertanalyse,
- die XYZ-Analyse und
- die Budgetierung.

Die genannten Konzepte gelangen in den Wirtschaftsunternehmen mit öffentlicher Beteiligung je nach Größe und Orientierung der Unternehmung zum Einsatz. Hier ist der Schnittpunkt zwischen betriebswirtschaftlichen und verwaltungswissenschaftlichen Lösungsansätzen

besonders hoch einzustufen. Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Betriebe ist eine Anwendbarkeit der Ansätze denkbar. Ohne Transformation der Inhalte auf die Rahmenbedingungen der verschiedenen Betriebsformen ist der Anwendungsnutzen aber als gering einzustufen. So sind die Gewinninteressen in Gemeinwohloptimierung zu tauschen. Die ABC-Analyse ist in den öffentlich-rechtlichen Unternehmen anwendbar. Ihr Nutzen ist dort aber sehr gering, weil die öffentlich-rechtlichen Unternehmen einen Daseinsfürsorgeauftrag wahrnehmen, der eine Diskussion über den Erfolg der Produkte nicht zulässt. Dagegen sind die Auftragsgrößenanalyse, die Bestellmengenoptimierung, die Deckungsbeitragsrechnung, die Engpassanalyse, das Investitionsrechnungsverfahren, die Losgrößen-Optimierung und die Budgetierung anwendbare Konzepte. Hier ist jedoch eine betriebsbezogene Transformation der Vorschläge unausweichlich. Die Break-Even-Analyse und die Wertanalyse sind wegen ihrer Gewinnorientierung nur kaum in den Verwaltungsbetrieben anwendbar.

Eine Nutzung operativer Controllingkonzepte in den öffentlichen Verwaltungen ist kaum möglich. Hier reduzieren die immanenten Rahmenbedingungen des staatlichen Handelns – das Grundgesetz, das Beamtenrecht, Haushaltsrecht etc. – die Eins-zu-eins-Anwendung. Eine auf die einzelne Verwaltung bezogene Transformation der Vorschläge ist denkbar, wenn die Rahmenbedingungen des Verwaltungsrechts berücksichtigt werden und dem Verwaltungsauftrag Rechnung getragen wird. Die folgende Abbildung soll die mögliche Anwendbarkeit in den verschiedenen Erkenntnisgegenstände der Verwaltungswissenschaft verdeutlichen.

Konzept	**Öffentliche Verwaltung**	**Öffentlich-rechtliches Unternehmen**	**Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung**
ABC-Analyse	gering	gering	hoch
Auftragsgrößenanalyse	gering	mittel	hoch
Bestellmengenoptimierung	gering	mittel	hoch
Break-Even-Analyse	gering	gering	hoch
Deckungsbeitragsrechnung	gering	mittel	hoch
Engpass-Analyse	gering	mittel	hoch
Investitionsrechnungsverfahren	gering	mittel	hoch
kurzfristige Erfolgsrechnung	gering	gering	hoch
Losgrößenoptimierung	gering	mittel	hoch
Wertanalyse	gering	gering	hoch
XYZ-Analyse	gering	gering	hoch
Budgetierung	gering	mittel	hoch

Abb. 23: Anwendbarkeit von operativen Controllingkonzepten der BWL, eigene Darstellung

Der Anwendungsnutzen der genannten Konzepte zeichnet sich durch die Erreichung einer effizienteren und effektiveren Betriebsführung in den drei Betrachtungsgegenständen aus.

5.1.2 Strategische Controllingkonzepte der BWL

In Abschnitt 4.5.1.2 wurden folgende Managementtechniken des strategischen Controllings dargestellt:

- das Benchmarking,
- die Eigenfertigung-Fremdbezug-Analyse,
- die Methode der Lern- und Erfahrungskurve,
- die Konkurrenzanalyse,
- eine Untersuchung der eigenen Logistik,
- die Portfolio-Analyse,
- die Potenzial-Analyse,
- die Produkt-Lebenszyklus-Untersuchung,
- die Prozesskostenrechnung,
- das Qualitätsmanagement,
- der Shareholder-Value-Ansatz,
- der Stakeholder-Value-Ansatz,
- die Stärken- und Schwächen-Analyse,
- das Auffinden von strategischen Lücken,
- die Szenario-Technik,
- das Zielkostenmanagement,
- die Balanced Scorecard und
- die konzeptionelle Früherkennung.

Sämtliche Vorschläge werden bereits in den Wirtschaftsunternehmen mit den unterschiedlichsten Ausprägen angewendet. Eine Anwendbarkeit für Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung wird als besonders hoch eingestuft. Die bezeichneten Verfahren zeichnen sich besonders dadurch aus, dass sie nicht primär auf die Erreichung vorbestimmter operativer Managementziele wie Gewinn und Liquidität ausgerichtet sind und somit Reibungsverluste zwischen betriebswirtschaftlichen – ökonomischen – und verwaltungswissenschaftlichen – staatlichen – Interessen ausbleiben. Vielmehr dienen sie der Entwicklung, dem Erhalt und der Anpassung einer Unternehmung. Eine Transformation dieser Techniken auf die Belange der öffentlich-rechtlichen Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung ist besonders erfolgsversprechend. Folgende Tabelle fasst dies zusammen.

Konzept	Öffentliche Verwaltung	Öffentlich-rechtliches Unternehmen	Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung
Benchmarking	hoch	hoch	hoch
Eigenfertigung-Fremdbezuganalyse	hoch	hoch	hoch
Lern- und Erfahrungskurve	hoch	hoch	hoch
Konkurrenzanalyse	gering	mittel	hoch
Logistikanalyse	hoch	hoch	hoch
Portfolioanalyse	hoch	hoch	hoch
Produkt-Lebenszyklus-Untersuchung	hoch	hoch	hoch
Prozesskostenrechnung	hoch	hoch	hoch
Losgrößenoptimierung	hoch	hoch	hoch
Qualitätsmanagement	hoch	hoch	hoch
Shareholder-Value	gering	gering	hoch
Stakeholder-Value	mittel	mittel	hoch
Auffinden strategischer Lücken	hoch	hoch	hoch
Szenariotechnik	hoch	hoch	hoch
Zielkostenmanagement	hoch	hoch	hoch
Balanced Scorecard	hoch	hoch	hoch
konzeptionelle Früherkennung	hoch	hoch	hoch

Abb. 24: Anwendbarkeit von strategischen Controllingkonzepten der BWL, eigene Darstellung

Die Abbildung 24 zeigt, dass der Shareholder-Value-Ansatz kein Modell für die öffentlich-rechtlichen Unternehmen und Verwaltungen sein kann. Dies liegt an der zu engen Verknüpfung mit den Interessen Gewinn und Rentabilität, die für Interesseneigner der Verwaltungen und Verwaltungsbetriebe keine Rolle spielen. Dagegen zeigt der Stakeholder-Value-Ansatz eine mittlere Anwendungsbreite für die genannten Gegenstände. Die Konkurrenzanalyse ist für die öffentliche Verwaltung uninteressant. Sie verfügt schlicht über keine Konkurrenten. Ähnlich gestaltet sich die Situation für die öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Hier gibt es aber Ausnahmen für den öffentlichen Banksektor.

5.2 Controllingkonzepte der Finanzwissenschaft

In Abschnitt 4.5.2 wurden das Konzept der Verwaltungskameralistik, die öffentliche doppische Rechnungslegung und die öffentliche Kosten- und Leistungsrechnung dargestellt. Die

Verwaltungskameralistik ist das klassische Rechnungsverfahren der staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Sie ist in ihrer Anwendung durch einschlägige Haushaltsgesetze und Vorschriften den Verwaltungen und öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen vorgeschrieben. Eine Anwendung in den Wirtschaftsunternehmen ist dagegen auszuschließen. Zu unterschiedlich sind die Zielsetzung der Unternehmen und Verwaltungen in diesem Bereich.

Die öffentliche doppische Rechnungslegung ist ein Konzept, das der doppelten kaufmännischen Rechnungslegung der Wirtschaftsunternehmen ähnlich ist. Obwohl beide in ihrer Entwicklung gemeinsame Wurzeln haben, ist die Anwendung und ihr Nutzen unterschiedlich.[931] Sie stellt einen Rückgriff auf betriebswirtschaftliche Methoden dar, die aber in ihrer Umsetzung auf die Belange vornehmlich öffentlich-rechtlicher Unternehmen transformiert sind. Besonders das Bundesland Nordrhein-Westfalen setzt auf die Umsetzung dieser Rechnungsmethode im Rahmen der kommunalen Verwaltungsreform.

Die öffentliche Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist eine Weiterentwicklung der betriebswirtschaftlichen KLR. Hier hat die Finanzwissenschaft bereits eine Transformationsleistung erbracht. Eine Anwendung ist in den öffentlichen Verwaltungen genauso möglich wie in den öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Die folgende Tabelle fasst die Darstellung zusammen.

Konzept	Öffentliche Verwaltung	Öffentlich-rechtliches Unternehmen	Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung
Verwaltungskameralistik	hoch	hoch	gering
Öffentliche Doppik	mittel	hoch	gering
Öffentliche KLR	mittel	hoch	gering

Abb. 25: Anwendbarkeit finanzwissenschaftlicher Controllingkonzepte, eigene Darstellung

5.3 Einfluss der Verwaltungspolitologie auf Controlling

Die aktuelle verwaltungspolitologische Diskussion hat den Ansatz des politischen Controllings hervorgebracht. Diesen Begriff hatte erstmals die KGSt mit ihrer Vorstellung über politisches Controlling in die Diskussion eingebracht, ohne aber eine stichhaltige Definition vorzulegen. In Abschnitt 4.5.3 wurde politisches Controlling definiert als die Steuerung und Koordinierung des Verhältnisses zwischen der Politik und der verbeamteten Verwaltung, die

[931] Vgl. Mühlhaupt 1991, S. 435, Mühlhaupt 1987, S. 51 und Diemer 1996, S. 39 f.

Behebung von Steuerungs- und Kommunikationsproblemen zwischen beiden Akteuren und die Beurteilung der Effektivität von Politik und deren Umsetzung durch die Behörden.[932]

Politisches Controlling betrifft alle Betrachtungsgegenstände der Verwaltungswissenschaft. Die Wirtschaftsunternehmen mit öffentlicher Beteiligung stehen unter generellem politischem Einfluss. Die Miteigentümer – der Bund oder die Länder – verfolgen mit ihrer Beteiligung wirtschaftspolitische Interessen wie z. B. die Sicherung von Märkten oder regionale Wirtschaftsförderung. Dennoch ist der Einfluss der Politik hier sekundär zu betrachten. Primär richtet sich das Augenmerk vom politischen Controlling auf die öffentlichen Verwaltungen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Folgende Abbildung fasst die Darstellung zusammen.

Konzept	Öffentliche Verwaltung	Öffentlich-rechtliches Unternehmen	Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung
Politisches Controlling	hoch	hoch	mittel

Abb. 26: Anwendbarkeit von politischem Controlling, eigene Darstellung

5.4 Einfluss der Verwaltungspsychologie auf Controlling

Die Untersuchung in Abschnitt 4.5.4 hat gezeigt, dass die Verwaltungspsychologie keine konkreten Controllingkonzepte entwickelt hat. Das psychologische Interesse an Controlling ist daher als gering zu bewerten. In der Analyse konnte aber gezeigt werden, dass Controlling auch Umgang mit Menschen bedeutet. Controlling tritt in Kontakt mit den Organisationsangehörigen und den Verwaltungskunden. Die Psychologie stellt eigens dafür Strategien und Verfahren zur Verfügung, die dem im Controlling eingesetzten Personal Hilfestellung für den Umgang mit Menschen anbieten.

Untersucht wurden der Führungsbegriff und die Führungsstil- und Motivationstheorien. Die BWL und die Verwaltungswissenschaft greifen auf die analysierten Theorien im Rahmen der betrieblichen oder öffentlichen Personalwirtschaft zurück. Eine Berücksichtigung ist in allen Betrachtungsgegenständen der Verwaltungswissenschaft obligatorisch. Folgende Abbildung fasst die Anwendungsmöglichkeit der Führungs-, Führungsstil- und Motivationstheorien zusammen.

---

932 Vgl. Hopp/Göbel 1999, S. 18.

Konzept	Öffentliche Verwaltung	Öffentlich-rechtliches Unternehmen	Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung
Führungstheorie	hoch	hoch	hoch
Führungsstiltheorie	hoch	hoch	hoch
Motivationstheorie	hoch	hoch	hoch

Abb. 27: Anwendbarkeit von psychologischen Theorien, eigene Darstellung

5.5 Controllingkonzepte aus dem Bereich der Verwaltungsrechtswissenschaft

Die Verwaltungslehre als Lehrbereich des Verwaltungsrechts beschreibt die Verwaltungskontrolle als klassisches Controllinginstrument der öffentlichen Verwaltungen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Die Anwendung der Verwaltungskontrolle ist dienstrechtlich vorgeschrieben. Die Anwendbarkeit in den Verwaltungen und Verwaltungsbetrieben ist daher als hoch einzustufen. Für die Wirtschaftsunternehmen kommt die Verwaltungskontrolle nicht in Frage. Hier findet ein ähnliches Verfahren Anwendung: die Innenrevision.

Korruption ist nicht mehr ein exotischer Begriff für die Verwaltungen und Betriebe in Deutschland. Die klassische Verwaltungskontrolle reicht nicht mehr zur Bekämpfung von Korruption aus. Die Bemühungen der Verwaltungsführung auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene wurden unter dem Stichwort Korruptionscontrolling zusammengefasst. Die Anwendung von Anti-Korruptionsstrategien ist in allen drei Betrachtungsgegenständen gegeben. Hier bietet sich sogar für die betriebswirtschaftliche Diskussion ein Integrationspotenzial.

Konzept	Öffentliche Verwaltung	Öffentlich-rechtliches Unternehmen	Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung
Verwaltungskontrolle	hoch	hoch	gering
Korruptionscontrolling	hoch	hoch	mittel

Abb. 28: Anwendbarkeit von Verwaltungskontrolle und Korruptionscontrolling, eigene Darstellung

5.6 Einfluss der Verwaltungssoziologie auf Controlling

Die Verwaltungssoziologie hat genauso wie die Psychologie keine eigenen Controllingansätze entwickelt. Das wissenschaftliche Interesse der Soziologie an Controlling kann als gering bezeichnet werden. Dennoch greift die Verwaltungswissenschaft auf Denkmodelle und Ansätze der Soziologie zurück. In Abschnitt 4.5.6 wurde der Handlungsbegriff in den Vordergrund der Diskussion gestellt. Dabei fand eine Beschreibung und Analyse des formellen und informellen Handelns statt.

Die Dienstleistung der Verwaltungen können unter dem Begriff der Handlung zusammengefasst werden. Entscheidend kommt es aber auf eine Beschreibung der Situation der Handelnden an. Besteht zwischen den Akteuren eine hierarchische oder gleichgestellte Beziehung? Diese Beziehung wird vorrangig durch die Verwaltungsnorm bestimmt, weswegen eine Einbeziehung dieser Gesichtspunkte für den Aufbau und die Entwicklung von Controlling von Bedeutung ist. Die Abbildung 29 fasst diese Darstellung zusammen.

Konzept	Öffentliche Verwaltung	Öffentlich-rechtliches Unternehmen	Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung
Formelles Handeln	hoch	hoch	gering
Informelles Handeln	hoch	hoch	mittel

Abb. 29: Einfluss soziologischer Ansätze auf Verwaltungscontrolling, eigene Darstellung

5.7 Praxisorientierte Controllingkonzepte

In Abschnitt 4.5.7 wurden wesentliche Controllingansätze der Verwaltungen verschlagwortet, systematisch beschrieben und analysiert. Dabei entstanden die folgenden Controllingkonzepte:

- das Umweltcontrolling,
- das Planungs- und Stadtentwicklungscontrolling,
- das Investitionscontrolling,
- das öffentliche Infrastrukturcontrolling,
- das Sicherheitscontrolling,
- das Netzwerkcontrolling,
- das Kunden- und Akzeptanzcontrolling,
- das Vergleichscontrolling (Benchmarking),
- die Budgetierung im Rahmen des kreativen Mangels,
- das Bildungscontrolling und
- das Sozialcontrolling.

Diese Controllingkonzeptionen unterscheiden sich von den bisher genannten Verfahren grundlegend, weil sie auf den Auftrag der staatlichen Verwaltung zugeschnitten sind. Das heißt eine Orientierung auf die Gemeinwohloptimierung, die Daseinsfürsorge und die Sicherheitsfürsorge des Staatswesens. Verwaltungscontrolling dient dabei als Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die Erreichung einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungsführung. Die Anwendbarkeit in den öffentlichen Verwaltungen und den öffentlich-rechtlichen Unternehmen kann vorausgesetzt werden, da sie seit den letzten Jahren dort, insbesondere in kommunalen Verwaltungen und Betrieben zur Anwendung kamen.

Vor allem ist die Transferleistung der Verwaltungspraxis zu bemerken. Vergleicht man die betriebswirtschaftlichen Konzepte mit den Angewandten, so erkennt man, dass Begriffe wie Benchmarking, Investitionscontrolling, Kunden- und Akzeptanzcontrolling oder Budgetierung auch in der BWL bekannt sind. Hier hat bereits ein Transfer betriebswirtschaftlicher Methoden stattgefunden. Eine Aufbereitung war jedoch erforderlich, um den spezifischen Auftrag der Verwaltungsträger in Deutschland zu berücksichtigen.

Eine Nutzung dieser spezifischen Konzepte in den Wirtschaftsunternehmen ist möglich, aber nicht sinnvoll. Die BWL hat hier wirkungsvollere Konzepte entwickelt, die sich an den Zielsetzungen der Unternehmen orientieren. Folgende Abbildung stellt die Anwendbarkeit der Controllingkonzeptionen aus der Verwaltungspraxis dar.

Konzept	**Öffentliche Verwaltung**	**Öffentlich-rechtliches Unternehmen**	**Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung**
Umweltcontrolling	hoch	hoch	gering
Planungs- und Stadtentwicklungs-controlling	hoch	gering	gering
Infrastrukturcontrolling	hoch	hoch	mittel
Öffentliches Investitionscontrolling	hoch	hoch	gering
Sicherheitscontrolling	hoch	gering	gering
Kunden- und Akzeptanzcontrolling	hoch	hoch	hoch
Benchmarking	hoch	hoch	hoch
Budgetierung	hoch	hoch	mittel
Bildungscontrolling	hoch	gering	gering
Sozialcontrolling	hoch	gering	gering

Abb. 30: Anwendbarkeit angewandter Controllingkonzepte aus der Verwaltungspraxis, eigene Darstellung

Aufgrund des Aufgabenzuschnittes der öffentlich-rechtlichen Unternehmen kommt ein Engagement im Bereich der Planung und Stadtentwicklung, der öffentlichen Sicherheit, der Bildung und dem Sozialwesen nicht in Betracht. Schnittpunkte zwischen betriebswirtschaftlichen und verwaltungswissenschaftlichen Konzepte bestehen vor allem beim Infrastrukturcontrolling, beim Benchmarking, beim Kunden- und Akzeptanzcontrolling und bei der Budgetierung. Hier sind die unterschiedlichen Ausprägungen so gering, dass von einer mittleren bis hohen Anwendbarkeit in den privatrechtlichen Unternehmen ausgegangen werden kann.

C. Praxisfelder des Verwaltungscontrollings

1. Organisation und Umsetzung von Verwaltungscontrolling

Für den erfolgreichen Aufbau des Controllings ist eine Entscheidung darüber grundlegend, wie Controlling in die bestehende Organisation der öffentlichen Verwaltung eingegliedert werden soll. Diese Eingliederung verursacht für die Verwaltung mikropolitische und organisationelle Veränderungen[933] und stellt daher einen Verwaltungswandel in sich dar. Die Organisationsstruktur legt beispielsweise die Über- und Unterordnungsverhältnisse, die Dienstwege und die Berichtswege teilweise oder vollständig fest. Eine fehlerhafte Einplanung des Controllingpersonals kann ungewollte Machtstellungen hervorrufen, die eine Verfahrens- oder Ablaufhemmung nach sich ziehen kann.[934] Aus dem Organisationsaufbau und den mit dem Controlling verbundenen Zielvorstellungen heraus, können Aufbau- und Implementierungsstrategien entwickelt werden. Für den Fortgang der Arbeit bietet sich eine Erklärung des verwaltungsspezifischen Organisationsaufbaus der Behörden und der öffentlich-rechtlichen Unternehmen in den Abschnitten 1.1 bis 1.2 an. Darauf aufbauend werden in Abschnitt 1.3 die Möglichkeiten für die Controllingumsetzung praxisnah erläutert.

1.1 Der Verwaltungsaufbau

In Abschnitt 1.1 wird der spezifische Aufbau der in B/2.2.1 dargestellten öffentlichen Verwaltungsträger thematisiert. Wegen des besonderen Aufbaus und der Einfügung der Verwaltungen in den staatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland[935] werden sowohl der innere (Ziffer 1.1.1) als auch der äußere Behördenaufbau (Ziffer 1.1.2) dargestellt.

1.1.1 Interner Behördenaufbau

Die interne Organisationsstruktur einer Verwaltung wird unter dem Stichwort „innerer Behördenaufbau" zusammengefasst. Neben den bürokratischen Ansätzen von Max Weber (1910)[936] haben Frederick Winslow Tayler (1911) und Henri Fayol (1929) wesentliche Beiträge für Beschreibung und Analyse des Organisationsaufbaus von Verwaltungen und Unternehmen entwickelt.[937] Dabei entstanden das Einlinien-, das Mehrlinien-, das Stab-Linienmodell und die Fayol'sche Brücke. Ziel dieser Entwicklung war der Gedanke der Rationalisierung des Ver-

---

933 Vgl. Göbel/Lauen 2002, S. 274.

934 Göbel/Lauen 2002, S. 273 – 274, Nr. V/1.

935 Vgl. Mattern 1994a, S. 85.

936 Vgl. Hill/Fehlbaum/Ulrich 1998, S. 231.

937 Vgl. Siepmann/Siepmann 1996, S. 47, Nr. 2.3.3.1.1 und Becker 1989, S. 547 – 549.

waltungsaufbaus. Als Beispiel diente dafür die militärische Organisation.[938] Diese klassischen Theorien sind noch heute Ausgangspunkt für die Darstellung von spezifischen Organisationsaufbauten. In den 1980er Jahren wurde für die Organisation privater Wirtschaftsunternehmen die Matrix- und die Spartenorganisation entwickelt.[939] Diese spezifische Organisationsformen findet man bei öffentlichen Verwaltungstypen nicht vor. Eine Darstellung findet daher bezogen auf die Organisation von Wirtschaftsunternehmen erst in Abschnitt 1.2 im Zusammenhang mit der Teamorganisation in Wirtschaftsunternehmen statt.

Henri Fayol formulierte als erster das Prinzip der „Einlinienorganisation". Dieses Modell ordnet Verwaltungsstellen übergeordneten Stellen zu, wobei die übergeordnete Stelle eine Vorgesetztenfunktion wahrnimmt.[940] Dadurch entsteht zwischen den Verwaltungsstellen Linien, die sowohl Weisungs-, Hierarchieverhältnisse als auch Dienstwege beinhalten.[941] Diese Verhältnisse und Wege sind nur entlang der Linie erlaubt. Von Vorteil zeigt sich bei dieser Organisationsform, dass eine klare Kompetenzverteilung vorgenommen wird, was einen einfachen und überschaubaren Aufbau ermöglicht.[942] Die Arbeitsergebnisse der einzelnen Stellen können klar zugeordnet werden, wodurch eine rasche Information und Steuerung der übergeordneten Stellen ermöglicht wird. Von Nachteil sind längere Dienstwege für die Fälle, in denen Stellen wegen der besseren Auftragserfüllung mit anderen, nicht der eigenen Linie angehörenden Stellen Verbindung aufnehmen müssen[943]. Hinzu kommt, dass die Vorgesetzten Entscheidungen an sich ziehen, wodurch ein Entscheidungsverzug und ein inflexibler Entscheidungsvollzug stattfindet. Die folgende Abbildung fasst diese Darstellung zusammen.

---

938 Wittlage 1998, S. 113.

939 Vgl. Jung 2002, S. 267.

940 Wittlage 1998, S. 113 und Fayol 1929, S. 54.

941 Fayol 1929, S. 43 – 44.

942 Jung 2002, S. 262 und Freibert 1994, S. 118.

943 Jung 2002, S. 262 und Freibert 1994, S. 118.

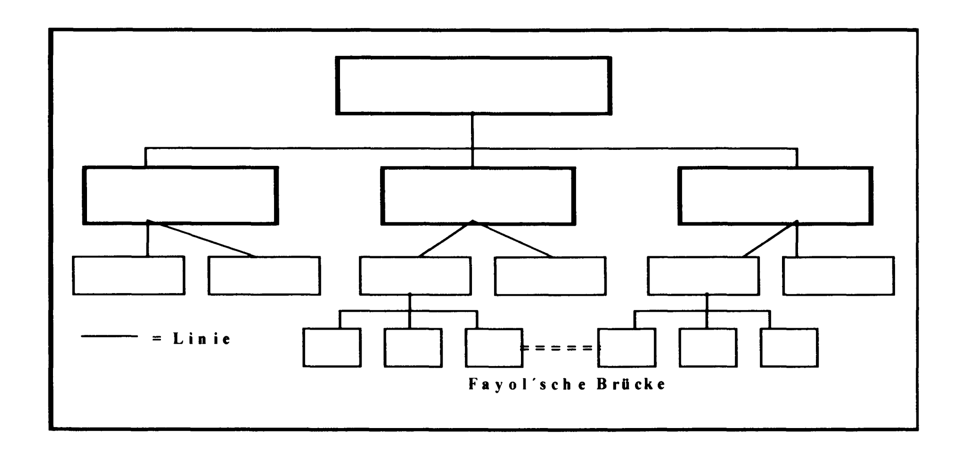


Abb. 31: Einlinienorganisation nach H. Fayol mit Fayol'scher Brücke[944]

Den kommunikativen Nachteil des Einliniensystems glich Henri Fayol mit der Möglichkeit einer „Fayol'schen Brücke" aus.[945] So kann die Organisationsführung verschiedenen Stellen unmittelbare Kommunikation teilweise oder ganz am Dienstweg vorbei erlauben. Fayol verstand hierunter eine konstruktive Aufhebung der organisationsinternen Rangordnung,

Frederick Winslow Taylor entwickelte das Einliniensystem zum Mehrliniensystem weiter. Eine wesentliche Änderung ist, dass jede Stelle mindestens zwei vorgesetzte Stellen hat. Dadurch sollen die Kooperations- und Kommunikationswege innerhalb der Organisation optimiert werden,[946] die Spezialisierung der organisatorischen Abteilungen kann von mehreren Stellen genutzt werden und die Einhaltung des Instanzenweges via Dienstweg kann schneller umgangen werden.[947] Die folgende Abbildung stellt das Mehrliniensystem von Verwaltung dar.

---

944 Fayol 1929, S. 44.

945 Fayol 1929, S. 28 – 29.

946 Freibert 1994, S. 120.

947 Jung 2002, S. 263.

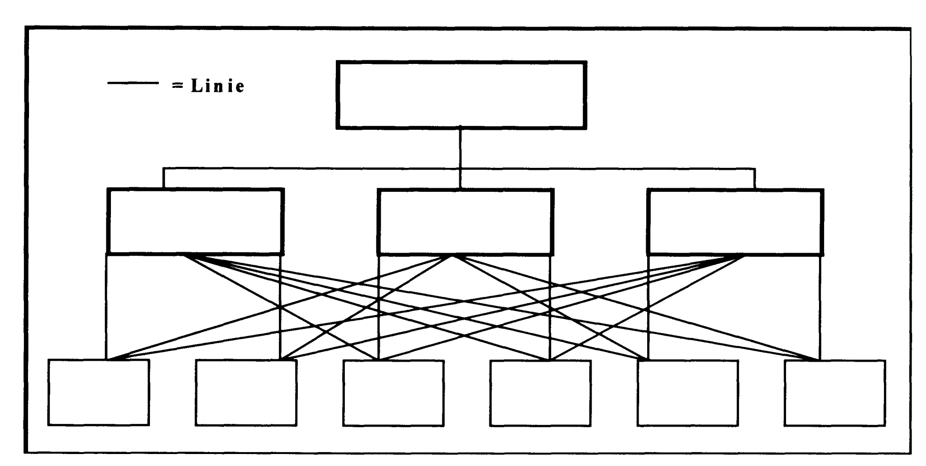


Abb. 32: Das Mehrliniensystem nach F. W. Taylor[948]

Das System weist jedoch Nachteile auf. Aufgrund der Zerfaserung von Kompetenzen ist die Gefahr von sich überschneidenden Anordnungen oder Anweisungen gegeben. Der Mitarbeiter verliert bei mehreren gleichrangigen Vorgesetzten den Überblick, so dass eine Bildung von Prioritäten erschwert wird.[949]

Sowohl das Einlinien- als auch das Mehrliniensystem haben ihre Vorteile bei der Bewältigung von Routinetätigkeiten. Aufgrund von Veränderungen, neuen Anforderungen oder einer Schwerpunktbildung sind Fachkenntnisse aus personaltechnischen Gründen zu bündeln. Dadurch entstehen Querschnittsbereiche, Referate oder militärisch bezeichnet Stäbe.[950] Basierend auf den Erfahrungen von militärischen Stäben entwickelte Taylor das Liniensystem zur Stab-Linienorganisation.[951] So unterscheidet man heute Fachstäbe, Koordinations- oder Projektstäbe und Arbeitsstäbe.[952] Fachstäbe dienen der Bündelung von fachlichem „Know-how". Die Entwicklung und Koordination von Projekten ist in der Regel die Aufgabe von Projektstäben, wobei im Rahmen von Arbeitsgruppen sowohl eine fachliche Bündelung als auch organisatorische Bündelung von Personal vorgenommen wird. Arbeitsstäbe dienen der Zuarbeit für Führungsinstanzen. Wesentliches Kennzeichen von Stäben ist, dass sie keine eigene Wiesungsbefugnis gegenüber anderen Organisationsteilen haben, wogegen sie selbst aber ausschließlich dem Führungsvorbehalt der Organisationsführung (bzw. Amts-, Abteilungsführung etc.)

---

948 Vgl. Jung 2002, S. 263, Abb. 86 und Freibert 1994, S. 119.

949 Vgl. Jung 2002, S. 263.

950 Vgl. Eichhorn 2003, S. 993.

951 Fayol 1929, S. 53 – 54.

952 Vgl. Freibert 1994, S. 120 – 121.

unterliegen. Die folgende Abbildung soll die Integration von Stäben in die Linie graphisch veranschaulichen.

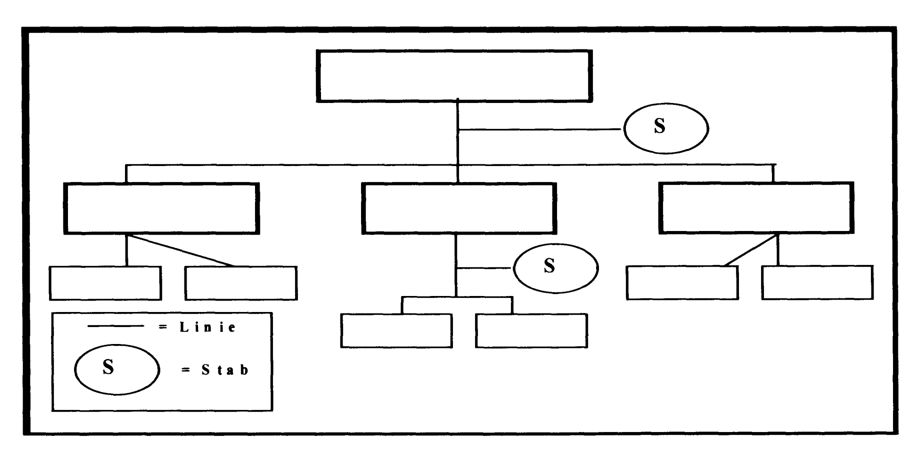


Abb. 33: Die Stablinienorganisation[953]

Die Bildung von Stäben beinhaltet ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotenzial. Nachteilig wirkt sich dabei aus, dass Entscheidungen vorbereitet werden, aber wegen der fehlenden Entscheidungskompetenz nicht zu verantworten sind. Oft werden Stäbe als „Problemverlagerungsinstanz" missbraucht. Zusätzlich hängt die Wirksamkeit der Stäbe von der Zusammenarbeit zwischen Linie und Stab ab.[954]

Diese allgemeinen Organisationssysteme können durch die Organigrammtechnik, einen Aufgabengliederungsplan, den Geschäftsverteilungsplan, eine Arbeitsplatzbeschreibung und die Formulierung von Anforderungsprofilen konkretisiert werden.[955] Ein Organigramm orientiert sich eng am systematischen internen Organisationsaufbau. Es verbindet alle Stellen in einem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis nach dem „Bottom-Down-Prinzip" in Bezug zur jeweiligen Funktion und Beziehung zueinander.[956]

Eine Zuordnung der Aufgaben auf die jeweiligen Stellen ermöglicht der Aufgabenverteilungsplan. Hieraus wird ersichtlich, welche Aufgaben einer Stelle zugeordnet und welche Kompe-

---

953 Vgl. Jung 2002, S. 264 und Fayol 1929, S. 14.

954 Vgl. Jung 2002, S. 264 – 265.

955 Vgl. Freibert 1994, 125 – 130.

956 Vgl. Eichhorn 2003, S. 485.

tenzen damit verbunden sind.[957] Dem Aufgabenverteilungsplan ähnlich stellen Geschäftsverteilungspläne die spezifische Aufgabenverteilung sicher.[958] Das heißt, dass bei mehreren Stellen einer Unterabteilung eine Aufgabe konkret auf eine Stelle verteilt wird. Z. B. bearbeitet in der Rechtsabteilung die Stelle A alle Rechtsfälle mit gerader und die Stelle B alle mit ungerader Aktenzeichenendnummer.

Eine Arbeitsplatzbeschreibung ist eine rechtlich verbindliche organisatorische Beschreibung eines Arbeitsplatzes. Hieraus ergibt sich das Über- und Unterordnungsverhältnis, die besonderen Befugnisse, die spezifischen Aufgaben und der Arbeitsinhalt, die für die Stelle notwendigen Kenntnisse, Fertigkeiten, Erfahrungen und Abschlüsse.[959] Eine Konkretisierung der Arbeitsplatzbeschreibung stellt das Anforderungsprofil dar. Als einer der ersten entwickelte Henri Fayol Arbeitsplatzprofile.[960] Diese Profile dienen der konkreten Beschreibung der Fähigkeiten oder Kenntnisse, die eine Person als Minimalanforderung für die Besetzung einer Stelle benötigt.

Eine erfolgreiche Gliederung des internen Behördenaufbaus hängt mit einer logischen Aufgabengliederung zusammen. Aufgaben und Aufgabenbereiche sollten in so genannten Fachbereichen zusammengefasst werden. Der erste wesentliche Fachbereich im Rahmen der Selbstverwaltung ist die Haupt- oder zentrale Verwaltung. Dort werden beispielsweise Personal-, Gehalts-, Revisionsangelegenheiten verwaltet. Der zweite organisatorische Fachbereich ist je nach Auftrag des Verwaltungstyps die Rechts-, Sicherheits- bzw. Ordnungsverwaltung.[961] Die restlichen Fachbereiche orientieren sich dann nach den spezifischen Verwaltungsaufgaben des Verwaltungsträgers. Die folgende Graphik fasst dies zusammen.

---

[957] Freibert 1994, S. 125.

[958] Freibert 1994, S. 128.

[959] Vgl. Freibert 1994, S. 128 – 129.

[960] Fayol 1929, S. 8 – 12.

[961] Vgl Bucholtz 2001, S. 18.

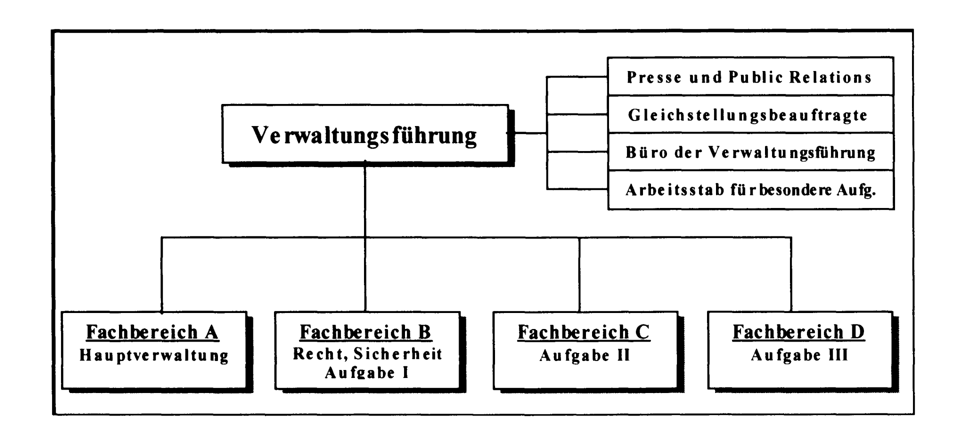


Abb. 34: Beispiel für eine vereinfachte interne Standardverwaltungsgliederung, eigene Darstellung

Die Abbildung 34 zeigt die hierarchische Ausdifferenzierung der Verwaltungsführung gegenüber den Fachbereichen. Die Fachbereiche für sich gliedern sich dann in Ämter, Referate, Abteilungen oder Unterabteilungen. Eine Darstellung im Rahmen der Arbeit wäre allerdings zu überkomplex. Die Anordnung der Stäbe ist im Beispiel der Abbildung 34 klassisch. Die organisationsbedingte Presse- und Public Relations-Aufgabe, die Gleichstellung zwischen Mann und Frau in der Berufswelt und die Organisation des Büros der Organisationsführung sind notwendige Stabstätigkeiten. Hinzu kommt die Notwendigkeit in besonderen Situationen auf Arbeits- oder Projektstäbe zurückzugreifen. Wie man sieht, geht diese Abbildung von der klassischen Stab-Linienorganisation als optimale Verwaltungsorganisation aus. Eine aufgabenbezogene Verwendung des Mehrliniensystems kommt in der Praxis selten vor und wird deshalb im Rahmen der Arbeit nicht weiter vertieft.

1.1.2 Externer Behördenaufbau

Der externe Behördenaufbau in der Bundesrepublik Deutschland ist gekennzeichnet von der föderalen Struktur seines Staatswesens. Zu unterscheiden sind horizontale und vertikale Verstrebungen im deutschen Verwaltungssystem, die im Folgenden noch näher dargestellt werden sollen. Die Bürger und die Vertreter der privaten Wirtschaft können dieses Geflecht von verschiedenen, miteinander verbundenen oder getrennten Verwaltungszuständigkeiten kaum auseinander halten. Für den Aufbau eines externen, behördenübergreifenden Controllings sind sowohl Über- und Unterordnungsverhältnisse als auch die Kooperationen zwischen den Behörden von besonderer Bedeutung.

Grundsätzlich sind diese Ebenen des Staatsaufbaus in Deutschland zu unterscheiden:[962]

- der Bund,
- die Länder, die Stadtstaaten,
- die Kreise,
- die kommunalen Gemeindeverbände und
- die Kommunen oder Gemeinden.

Die Bundesverwaltung ist das Organ der gesamtstaatlichen Verwaltung. Ihr Aufgabenbereich ist geregelt durch die Art. 86 mit 91 GG i. V. m. Art. 30 GG. Sie gliedert sich nach dem Prinzip der Behördenhierarchie. Darunter versteht man eine Organisationsgliederung in Ober-, Mittel- und Unterbehörden.[963] Eine Oberbehörde kennzeichnet eine Verwaltung, die keiner weiteren Verwaltungsbehörde untergeordnet ist.[964] Die Bundesregierung ist das oberste Organ der Bundesverwaltung. Die Ministerien nehmen als oberste Bundesbehörden die Aufsicht, Kontrolle und Führung der Bundesverwaltung nach der spezifischen Ressortverteilung wahr. Ihnen unterstellt sind die mittleren und unteren Bundesbehörden sowie teilweise die bundeseigenen verselbstständigten Verwaltungsträger.

Die Ausführung der staatlichen Verwaltungen ist gemäß Art. 30 GG außer den Regelungen der Art. 86 ff. GG Sache und Angelegenheit der Bundesländer oder der Stadtstaaten. Analog zur Bundesebene gliedert sich die Verwaltung der Länder nach dem Prinzip der Behördenhierarchie. Die Ministerien oder Senate nehmen dabei die Funktion der obersten Landesbehörden wahr. Ihnen untergeordnet sind die Präsidien der Regierungsbezirke, der Bezirke oder beispielsweise der Struktur- und Genehmigungsdirektionen (Rheinland-Pfalz) als Mittelbehörden und die verselbstständigten Verwaltungsträger wie z. B. die Landschaftsverbände.[965] Diese sind gleichzeitig Widerspruchsbehörden im Widerspruchverfahren gemäß § 68 VwGO i. V. m. § 73 I 1 VwGO. Die unterste staatliche Verwaltungsebene stellen die Landratsämter dar.

Die Bundesverfassung garantiert die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG. Die Landkreise, die Gemeinden und die kommunalen Gemeindeverbände haben die Aufgabe, die örtliche Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu organisieren. Neben dieser Aufgabe verlagert der Bund und die Länder weitere Aufgaben auf die Gebietskörperschaften. Der Landkreis ist einerseits für die Aufgabenerfüllung im eigenen Wirkungskreis zuständig, andererseits ist er ein Träger der untersten staatlichen Verwaltungstätigkeit eines

---

[962] Vgl. Becker 1989, S. 200 – 207 und Abb. 14.

[963] Vgl. Thieme 1995, S. 56.

[964] Thieme 1995, S. 59.

[965] Vgl. Thieme 1995, S. 57, Schaubild Nr. 4.

Bundeslandes im übertragenen Wirkungskreis.[966] Dem Kreis steht vor der gewählte Landrat als Hauptbeamter der Kreisverwaltung und dem Landratsamt als Leiter der staatlichen Verwaltungsbehörde.[967] Der Landkreis ist der Träger der Aufgaben der überörtlichen Gemeinschaft, wie der staatlichen Krankenhäuser, der Gymnasien, der Berufsschulen oder der Altenpflege.[968]

Neben anderen Möglichkeiten hat sich die kommunale Doppelspitze in fast allen deutschen Gemeindeordnungen durchgesetzt, wobei der Bürgermeister sowohl politisch gewählter Vertreter und Repräsentant der Kommune als auch der Hauptbeamte der kommunalen Verwaltung ist. Im eigenen Wirkungskreis nimmt die kommunale Verwaltung die Personalhoheit, die Organisationshoheit, das Satzungsrecht und das Recht zur Schaffung von Institutionen der Daseinsfürsorge wahr.[969] Im übertragenen Wirkungskreis haben die Kommunen Aufgaben, wie die Sozial- und Jugendhilfe zu gewährleisten.

Die kommunalen Gemeindeverbände übernehmen Verwaltungsaufgaben im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe, der Trägerschaft von Spezialkrankenhäusern und der Heimatpflege.[970] Oft werden diese Verbände im Rahmen der staatlichen Organisationsreform aufgelöst oder verändert. Die Aufgaben werden dann auf die Landkreise oder die Gemeinden verlagert. Das folgende Schaubild soll die Schilderung zusammenfassen.

---

[966] Vgl. Eichhorn 1995, S. 956.

[967] Vgl. Thieme 1995, S. 78 f.

[968] Thieme 1995, S. 79 f.

[969] Mattern 1994a, S. 96.

[970] Thieme 1995, S. 81.

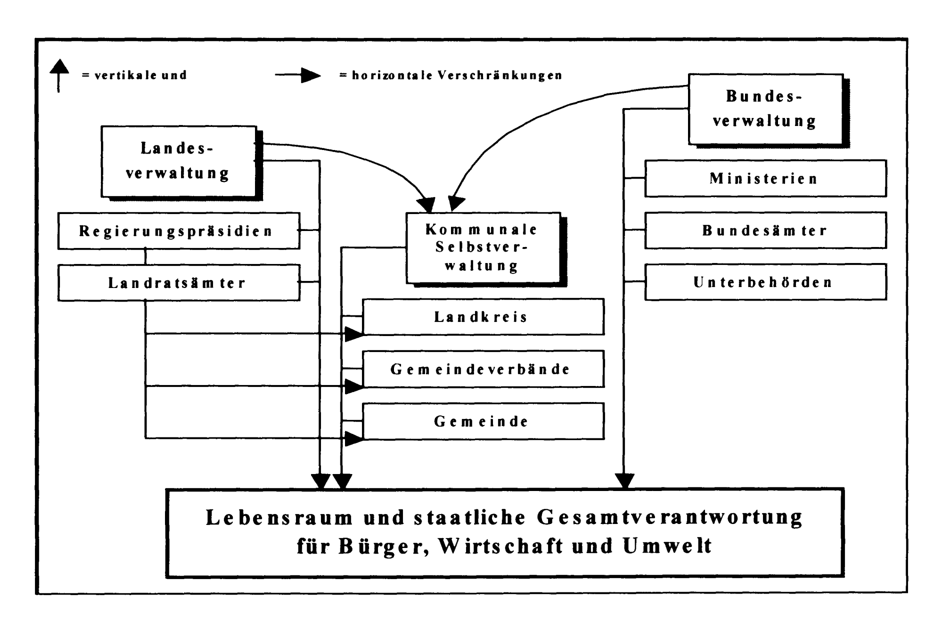


Abb. 35: Grundmuster der horizontalen und vertikalen Verschränkung des externen Behördenaufbaus in der Bundesrepublik Deutschland[971], eigene Darstellung

Die Abbildung 35 veranschaulicht das Geflecht der vertikalen und horizontalen Verwaltungsbeziehungen zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen. Dieses Geflecht zeigt einerseits Abhängigkeiten der Akteure in Form von Hierarchien, andererseits zeigt es notwendige Kooperationen. Die vertikalen Stränge demonstrieren in aller Regel das klassische Über- und Unterordnungsverhältnis. Die horizontalen Linien verdeutlichen die notwendige Kooperation zwischen den Ebenen. Ziel der gesamtstaatlichen Verwaltung ist die Gestaltung und Gewährleistung eines freiheitlich-demokratischen Lebensraumes für die Bürger und die Wirtschaft. Hinzuzählen sind die Erfordernisse des Tier- und Umweltschutzes.

1.2 Die Organisation der öffentlichen und privatrechtlichen Unternehmen

In Abschnitt 1.2 wird die Darstellung möglicher Organisationsstrukturen sowohl für die öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen als auch für die privatwirtschaftlichen Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung durchgeführt. Die relevanten Organisationsformen sind einander ähnlich und können daher gemeinsam analysiert werden. Die in Abschnitt 1.1.1 darge-

[971] In Anlehnung an Becker. Becker 1989, S. 204, Abb. 14.

stellten klassischen Organisationsprinzipien, das Einlinien-, das Mehrlinien- oder das Stab-Liniensystem, sind auf die Gesamtheit der öffentlichen Unternehmen anwendbar, wobei das Stab-Liniensystem den Normalfall darstellt. Eine erneute Darstellung dieser Organisationsprinzipien findet deshalb in Abschnitt 1.2 nicht mehr statt.

Die klassischen Organisationsstrukturen wurden seit den 1970er Jahre auf die Bedürfnisse der Wirtschaftsunternehmen weiterentwickelt. Dabei sind die Sparten-, die Matrix- und die Teamorganisation entstanden. Diese Organisationstypen sollen in den Abschnitten 1.2.1 bis 1.2.3 dargestellt werden. Analog der Betrachtung des externen Behördenaufbaus soll in Abschnitt 1.2.4 eine Darstellung der unternehmerischen Konzernstruktur unternommen werden.

1.2.1 Die Spartenorganisation

Die Spartenorganisation ist eine Weiterentwicklung des Stab-Liniensystems. Sie dient der Bewältigung der steigenden Kommunikations-, Steuerungs- und Entscheidungserfordernissen in mittleren und größeren Unternehmen bis hin zum Großkonzern.[972] Sparten (bzw. Divisionen) sind flexiblere und anpassungsfähigere Teile des Unternehmens. Im Gegensatz zu den Abteilungen (analog zu dem Begriff Fachbereich) werden diese nach dem Objektprinzip zusammengestellt. Dabei kann eine Spartenbildung durch die Zusammenfassung von Projekten, Produkten, Kundengruppen, geographischen Merkmalen in Bezug zur Leistungserstellung erfolgen. Neben den eigenständigen Sparten werden ebenfalls so genannte Zentralbereiche eingerichtet. Diese Zentralbereiche üben aus Gründen der Spezialisierung Aufgaben für alle Sparten aus.

---

[972] Vgl. Jung 2002, S. 265.

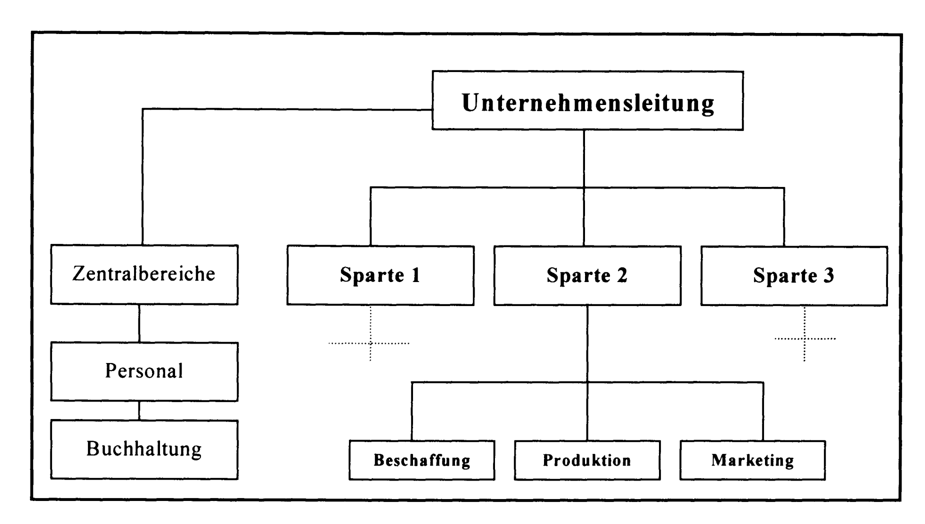


Abb. 36: Beispiel für eine Spartenorganisation[973]

Die Zusammenfassung von Sparten kann über die genannten Erfordernisse auf Kosten-, Wertschöpfungs- oder Investmentbasis erfolgen. Deshalb haben sich diese drei verschiedenen Varianten der Unternehmensorganisation mittels Sparten entwickelt: die Cost-Center-Organisation, die Profit-Center-Organisation und die Investment-Center-Organisation.[974] Eine Mischung dieser Divisionen innerhalb der unternehmerischen Spartenorganisation ist jederzeit möglich.

Ein Cost-Center stellt eine Sparte dar, die nur für die eigenen Kosten verantwortlich ist. Damit werden zwei grundlegende Zielvorgaben verbunden. Entweder kommt es auf die Maximierung des Outputs bei gegebenen Budget oder auf die Minimierung der Spartenkosten bei gegebenen Outputniveau an. Diese beiden Zielprinzipien kennzeichnen das ökonomische „Mini-Max-Prinzip“.[975]

Der Profit stellt den gewinnorientierten Erfolg eines Unternehmens dar. Deshalb ist eine Zusammenfügung der Sparten unter dem „Profit-Prinzip“ darauf fokussiert, dass bei Einhaltung einer optimalen Qualität die Produktionskosten zu minimieren und die Erlöse zu optimieren

---

[973] Vgl. Jung 2002, S. 265, Abb. 88.

[974] Jung 2002, S. 266 und Wittlage 1998 S. 129.

[975] Jung 2002, S. 266.

sind. Die Gewinne stellen die Zielgröße für die Profit-Center-Organisation dar. Zu beachten sind jedoch Nebenbedingungen, wie z. B. Investitionsvorgaben und Budgetvorgaben.[976]

Die Investment-Center-Organisation ist eine organisatorische Weiterentwicklung des Profit-Centers. Dieser Spartentyp verfügt über die Entscheidungshoheit bei der eigenen Investitionstätigkeit. Die Unternehmensführung tritt hier im Normalfall als Kapitalgeber und als beratender Partner im Sinne des kooperativen Führungsstiles auf.[977]

Der Spartenaufbau einer Organisation erleichtert die Durchführung des Controllings. Er reduziert den wirtschaftlichen Erfolg auf drei wesentliche Steuerungsgrößen: die Kosten, die Wertschöpfung und die Investitionen. Alle Größen sind den Sparten, den Führungskräften und den Mitarbeitern zuzuordnen. Das bedeutet, dass Erfolg nicht nur messbar ist. Man kann ihn sogar personell und organisatorisch zuordnen. Erfolge oder Misserfolge werden dadurch personifizierbar, indem fachliche Verantwortung (responsibility) entsteht.[978] Für den Aufbau und die Entwicklung des Controllings ist die Spartenorganisation deshalb wesentlich.

1.2.2 Die Matrixorganisation

Ein Nachteil der Spartenorganisation ist, dass eine zu hohe Fokussierung der Mitarbeiterinteressen auf die eigenen Spartenziele stattfindet und dabei die Interessen der anderen Sparten oder der Unternehmensführung außer Acht gelassen werden. Die Matrixorganisation soll dem entgegenwirken, indem wesentliche Kompetenzen der Sparten auf die Zentralbereiche und Zentralabteilungen verlagert werden. Dadurch soll eine objektbezogene und funktionsbezogene Abteilungsgliederung entstehen. Die Abteilungen können entlang der Matrix ohne Einfluss der Geschäftsführung eigenverantwortlich Entscheidungen treffen. Die folgende Darstellung zeigt die Matrixorganisation.

---

[976] Jung 2002, S. 266.

[977] Jung 2002, S. 266.

[978] Richter/Dreyer 2001, S. 335, Nr. 2.6.

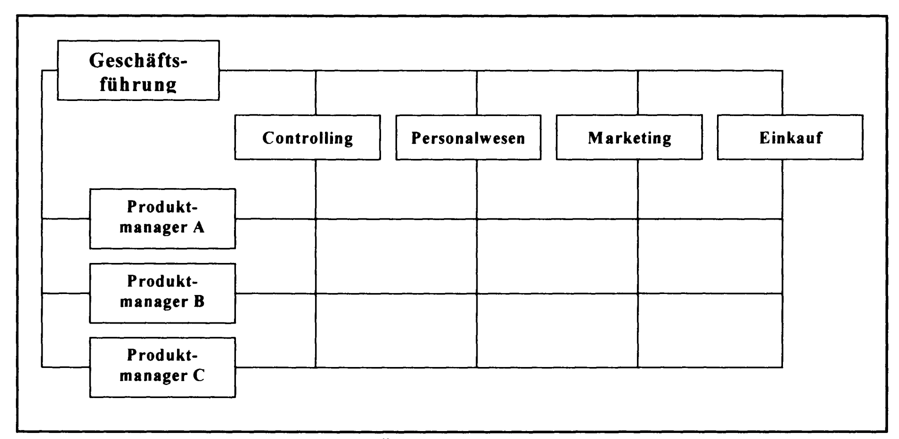


Abb. 37: Beispiel für eine Matrixorganisation[979]

Die Abbildung 37 verdeutlicht, wie die objektbezogenen Produktmanager mit den Funktionsbereichen Controlling, Personalwesen, Marketing oder Einkauf entscheidungsorientiert verknüpfbar sind. Die Vorteile des Organisationsprinzips liegen auf der Hand. Durch die erhöhte Partizipation der Abteilung am Problemlösungsprozess werden Motivationspotenziale freigesetzt. Die umfassende Betrachtung erhöht die fachliche Kompetenz, die die Entscheidung auslöst. Darüber hinaus wird die Unternehmensführung entlastet. Die Entscheidungsdelegation an die Abteilungen führt zu einer Dezentralisierung der Kompetenzen.[980]

Von Nachteil kann eine ständige Konfliktaustragung der gleichberechtigten Abteilungen sein. Die Unterstellungsverhältnisse sind unklar, so dass der Eindruck von Bevorzugung oder Benachteiligung schnell im Raum stehen kann. Diese Konflikte können entscheidungshemmend wirken. Durch diese Unsicherheit findet dann eine Rückverlagerung der Entscheidungskompetenz auf die Unternehmensführung statt.[981]

Die Matrixorganisation kann vor allem im Rahmen des unternehmerischen Produkt- und Projektmanagements stattfinden. Das Produktmanagement befasst sich mit dem kompletten Planungs- und Umsetzungszyklus der Produktgestaltung. Dies umfasst die Produktentwicklung, die Kontrolle der Produktion und des Absatzes, die Sammlung von eigenen oder fremden Produktdaten und einer Konkurrentenanalyse. Das Projektmanagement hat einen weiteren Bezug als das Produktmanagement. Es umfasst die Gesamtheit aller projektbezogenen Aufgaben eines Unternehmens. Hierzu gehört die Zeit-, die Kosten-, die Ressourcenplanung sowie die

---

[979] Jung 2002, S. 267, Abb. 89.

[980] Jung 2002, S. 267.

[981] Jung 2002, S. 267 – 268.

Kontrolle des Projektfortschritts.[982] Sowohl die Produkt- als auch die Projektplanung sind wesentliche Bestandteile des operativen und strategischen Controllings. Die Matrixorganisation erhält dadurch eine Bedeutung für den Aufbau und die Organisation des Controllings.

Eine Ausdifferenzierung der Matrixorganisation stellt die Tensororganisation dar. Die zweidimensionale „Objekt-Funktions-Matrix" wird hierbei durch weitere Dimensionen wie z. B. Raum erweitert. Hierdurch werden die Produktionsbedürfnisse auf die Verkaufsregionen orientiert. Negativ wirkt sich der hohe Diffusionsgrad der Entscheidungsentstehung aus. Im Gegensatz zur zweidimensionalen Matrix nimmt hier ein Dritter an der Entscheidung teil.[983]

1.2.3 Die Teamorganisation

Der Begriff „Teamarbeit" hat für die betriebliche Unternehmensorganisation einen erheblichen Einfluss. „Teamwork" entwickelte sich parallel zu den beschriebenen Organisationstypen.[984] Es kann nicht durch die bisherigen Gliederungskriterien beschrieben werden, weswegen eine Darstellung in diesem Abschnitt notwendig ist.

„Ein Team ist eine Stelle, deren Aufgabenbereich von einer Gruppe von Personen gemeinsam und weitgehend autonom bearbeit wird."[985] Im Gegensatz zum Projektmanagement ist der Aufgabenbereich für das Unternehmen von langfristiger Bedeutung und daher auf Konstanz ausgelegt. Teams sind besonders dann sinnvoll, wenn die Aufgaben umfangreich sind und für das Unternehmen eine vitale Bedeutung haben. Dabei sind mehrere Unternehmensbereiche betroffen, weil unterschiedliches Fachwissen erforderlich ist.[986]

In Teams können höhere Leistungen erbracht werden, wenn folgende Rahmenbedingungen erfüllt sind:

- Völlige Autonomie des Teams bei der Entscheidung über die Arbeitszeiten, die Ressourcen und die Arbeitsabläufe.
- Die Gewährleistung einer optimalen Informationsversorgung der Teamangehörigen.
- Die Ausstattung des Teams mit sehr guten Führungskräften, die über fachliches „Know-how" verfügen und mit einem Höchstmaß an „sozialer Kompetenz" ausgestattet sind.

---

[982] Jung 2002, S. 268 – 269.

[983] Jung 2002, S. 269 – 270 und Wittlage 1998, S. 147, Nr. 5.4.3.

[984] Jung 2002, S. 270.

[985] Zit. n. Jung 2002, S. 270.

[986] Jung 2002, S. 270.

Die folgende Abbildung zeigt deutlich, dass die Teamorganisation eine Überlappung von einzelnen Teams zulässt. Hierdurch wird die Koordination und Steuerung von Fachwissen verbessert.

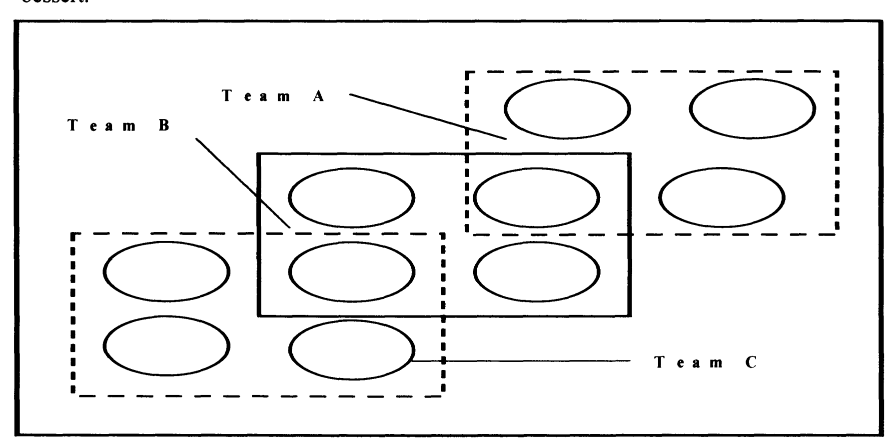


Abb. 38: Beispiel für eine überlappende Teamorganisation[987]

Überlappungen finden dadurch statt, dass einige Mitarbeiter in verschiedenen Teams platziert werden. Oft verfügen diese über besondere organisatorische oder fachspezifische Fähigkeiten. Z. B. wird das Controllingpersonal im Querschnitt zu allen Teams als Steuerungs- und Koordinierungsinstanz eingesetzt.

Bei großen internationalen Unternehmen wird diese Koordinations- und Steuerungsfunktion immer notwendiger. Nicht mehr die Teams tragen die Ergebnisse vor, sondern das Controllingpersonal fasst Teamberichte zielgerichtet für eine rasche Information der Führungsinstanzen zusammen, wodurch eine störungsfreie Teamarbeit, durch den Wegfall administrativer Pflichten, ermöglicht werden soll. Viele Großkonzerne nutzen die globale Zeitverschiebung für Teamarbeit. Z. B. startet ein Team in Deutschland zu den regulären Arbeitszeiten (ca. 08:00 bis 18:00 Uhr). Nach Beendigung der Arbeit gegen 18:00 Uhr Mitteleuropäische Zeit (MEZ) übernimmt zeitgleich ein Team in einer Niederlassung in San Francisco gegen 09:00 Uhr Ortszeit die Arbeit auf und trägt die Leistung des deutschen Teams weiter voran. Beendet diese Arbeitsgruppe gegen 08:00 Uhr MEZ ihre Tätigkeit, dann liegen bereits zwei Arbeitsergebnisse auf dem Tisch der Unternehmensführung: das Ergebnis der deutschen und der amerikanischen Niederlassung. Diese „roll-on" Teamorganisation wird bisher von Großkonzernen wie z. B. Siemens angewendet.

---

[987] Vgl. Jung 2002, S. 270, Abb. 91.

Die Aufstellung von Teams bietet verschiedene Vorteile. Zum einen können Kommunikationswege verkürzt werden. Die Zusammenführung von Intelligenz und Ressourcen führt zu Synergieeffekten, die die Flexibilität der Organisation erhöhen. Die Selbstentfaltungsmöglichkeiten der Mitarbeiter ist in kleineren und überschaubaren Gruppen höher. Hier entfaltet sich Motivation. Nachteilig wirkt sich der Zeitaufwand der Gruppenarbeit aus, wodurch hohe Arbeitskosten verursacht werden. Unklare Über- und Unterordnungsverhältnisse können Kompromisse und Entscheidungen gefährden.[988]

1.2.4 Der organisatorische Aufbau eines Konzerns

Die Darstellung der Konzernstruktur ist aus Sicht des Autors deshalb erforderlich, weil viele ehemalige autonome Wirtschaftskörperschaften des Bundes und der Länder in Großkonzerne umgewandelt worden sind. Z. B. die Deutsche Bahn AG, die Deutsche Telekom AG oder die Deutsche Post AG; die teilweise oder vollständig im Besitz des Bundes sind, sind international tätig und bestehen aus den verschiedensten Unternehmensbeteiligungen. Selbst öffentlich-rechtliche Unternehmen, wie einige Landesbanken oder Versorgungsbetriebe stellen einen Zusammenschluss mehrerer Einzelbetriebe dar.

Die Erklärung des organisatorischen Aufbaus eines Konzerns erfordert eine Makroperspektive. Konzerne sind nationale oder internationale Unternehmenszusammenschlüsse. Sie bestehen aus dem Zusammenschluss von verschiedenen rechtlich selbstständigen Unternehmen,[989] die gemeinsam unter einer übergeordneten Konzernleitung ein wirtschaftliches Ziel verfolgen.[990] Die Aufgabe der Konzernführung liegt darin, den Unternehmensverbund so zu lenken, dass Ausschöpfungspotenziale maximal genutzt werden können. Zu unterscheiden sind zwei wesentliche Konzernarten: der Unterordnungskonzern und der Gleichordnungskonzern.

Ein Unterordnungskonzern liegt dann vor, wenn ein oder mehrere abhängige Unternehmen unter einer einheitlichen Leitung zusammengefasst werden. Dies kann einerseits durch einen Vertrag gewährleistet werden, der Unternehmen unterordnet. Man spricht dann von einem Beherrschungsvertrag. Andererseits kann diese Unterordnung faktischer Natur sein. Das bedeutet, dass ein faktischer Konzern aus tatsächlichen Besitzverhältnissen entstanden ist, der die Unternehmen unterordnet.[991]

---

988 Vgl. Jung 2002, S. 271, Abb. 92.

989 Lube 1997, S. 9.

990 Jung 2002, S. 137 und § 18 AktG.

991 Jung 2002, S. 137 f.

Ein Gleichordnungskonzern liegt dann vor, wenn rechtlich selbstständige Unternehmen unter einer gemeinsamen Leitung ohne Abhängigkeitsverhältnis organisiert werden. Hierbei liegt kein herrschendes Unternehmen vor, sondern eine natürliche Person übernimmt als Eigentümer die Konzernleitung (so im Fall Springer oder Kirch-Media).[992]

Auch im Falle der Konzernorganisation ist Controlling ein zuverlässiges Steuerungs- und Koordinationsinstrument in den Händen der Konzernleitung. Es systematisiert und vereinfacht die Konzernführung.

1.3 Aufbau und Implementierung von Controlling

Der Aufbau und die Implementierung des Controllings hängt von dem organisatorischen Erscheinungsbild und den Zielsetzungen der Organisation zusammen. Z. B. nutzt es nichts, wenn man ein Personalcontrollingsystem in einem dreiköpfigen „Start-up-Unternehmen"[993] integriert. Zum einen sollen in Abschnitt 1.3 allgemeine Strategien für den Aufbau von Controllingstrukturen sowohl für die öffentliche Verwaltung als auch für die öffentlichen Unternehmen in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Unternehmensform entwickelt dargestellt werden (vgl. Ziffer 1.3.1). Zum anderen soll aufbauend auf die Darstellung in Abschnitt 1.2 die mögliche organisatorische Eingliederung in den verschiedenen dargestellten Mikro- und Makroansätzen der Organisationsgliederung thematisiert werden (vgl. Ziffer 1.3.2). Nur durch die richtige organisatorische Eingliederung des Controllings kann seine Entfaltung in der Organisation gewährleistet werden. Zu entscheiden ist deshalb über die zentrale oder die dezentrale Orientierung des Controllings.

1.3.1 Strategien für den Aufbau und die Implementierung von Controlling

In der Fachliteratur findet man kaum Ansätze oder Überlegungen für den Aufbau und die Implementierung des Controllings. Zu unterschiedlich sind die konkreten Beispiele der Praxis, was eine detaillierte Darstellung scheinbar erschwert. Durch die Auswertung einzelner Praxisberichte von Behörden oder Unternehmen soll diese Lücke in Abschnitt 1.3.1 geschlossen werden.

Die Vorgehensweise beim Controllingaufbau hängt im Wesentlichen mit der Größe, der Struktur und dem Auftrag des Verwaltungsträgers oder des Unternehmens zusammen. Zusätzlich beeinflusst die hierarchische Reichweite der Organisation gegenüber anderen Verwaltun-

---

[992] Jung 2002, S. 138 f.

[993] Unter einem „Start-up-Unternehmen" soll eine Unternehmensgründung verstanden werden mit dem Ziel, völlig neue Geschäftsfelder profitabel zu besetzen.

gen oder Betrieben die Controllingumsetzung. Die Darstellung des externen Behördenaufbaus (vgl. Ziffer 1.1.2) und der Konzernstruktur (vgl. Ziffer 1.2.4) zeigt auch die externen Notwendigkeiten des Controllings, der Organisationsleitungen gegenüber den untergeordneten Einheiten.

Grundsätzlich unterscheidet man das globale und das schrittweise Vorgehen beim Aufbau und der Umsetzung von Controllingstrukturen. Hier zeigt sich die praktische Umsetzung des bisher im Zusammenhang der Arbeit analysierten theoretischen Gegenstandes des Verwaltungscontrollings. Notwendige Grundlage aller Controllingüberlegungen ist die Erkenntnis, dass Controlling ein wirksamer Beitrag zur Optimierung der organisationsinternen und externen Steuerung und Koordination ist.[994]

Entlang der Mikroperspektive einer Organisation kommt im Normalfall ein schrittweises Vorgehen im Rahmen des Aufbaus und der Implementation des Controllings in Betracht.[995] Allgemeine Schritte sind dabei die Formulierung von Controllingzielen, die Aufstellung eines zeitlich gegliederten Umsetzungsplanes und die organisatorische Einsetzung von Controlling. In der Praxis haben sich folgende Vorgehensweisen bewährt:[996]

- die Aufstellung einer Ideallösung,
- die Controllingumsetzung über den Seiteneinstieg,
- das Vorgehen mit Insellösungen,
- das Bausteinkonzept und
- das Pilotprojekt.

Die Ideallösung stellt eine idealtypische Vorstellung des Controllings dar. Sie beinhaltet die Illusion, dass man mit einem Prozess, der Zielformulierung, Planung und Planumsetzung Controlling an wesentlichen Stellen der Organisation platzieren kann.[997] Dabei bleibt unberücksichtigt, dass Controlling selbst einem zeitlichen Wandel unterliegt. Die Ideallösung umfasst zu viele unbekannte Zukunftsfaktoren, so dass sie als Umsetzungsstrategie ungeeignet erscheint.

Die Strategie des Seiteneinstiegs bedeutet, dass der Aufbau des Controllings mittels Bindestrichcontrolling stattfindet. Unter dem Begriff Bindestrichcontrolling versteht man die Verknüpfung des Controllings mit konkreten Handlungs- oder Funktionsfeldern. So können

---

[994] Vgl. Walther/Brückmann 1996, S. 24, Nr. 2.2.

[995] Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 126, Nau/Wallner 1999, S. 275 und Walther/Brückmann 1996, S. 23, Nr. 2.2.

[996] Der Seiteneinstieg, die Insellösung, die Ideallösung und das Baustein-Konzept sind dieser Quele entlehnt. Walther/Brückmann 1996, S. 24.

[997] Vgl. Walther/Brückmann 1996, S. 24 – 25.

neben der Darstellung in Abschnitt B/4.5.7 z. B. das Personal-, das Finanz-, das Investitions- oder das Baukostencontrolling unterschieden werden.[998] Einerseits dient der Seiteneinstieg zur organisatorischen Schwerpunktlegung. Diese Schwerpunkte sind dort festzulegen, wo Zukunftsaufgaben zu bewältigen sind, Kostenfaktoren eine erhebliche Rolle spielen oder besondere Gefahren für Umwelt und Menschen zu befürchten ist. Handelt es sich um Kostenschwerpunkte, so erhält die Organisationsführung im Rahmen der Budgetierung einen Kostensenkungsauftrag. Für die verwaltungsinterne Schwerpunktbildung ist sie dann eigenverantwortlich zuständig.

Dem Seiteneinstieg ähnlich, beinhaltet die Insellösung die Vorstellung, dass der Controllinggegenstand mit der Vielzahl seiner Verfahren und Anwendungsmöglichkeiten nicht innerhalb einer Organisation umsetzbar ist.[999] Diese Erkenntnis fußt darauf, dass die Umsetzung von Controlling kostenintensiv ist und daher umfangreiche Organisationsressourcen im Personalbereich beansprucht. Bei der derzeit engen Kassenlage der hoheitlichen Verwaltungsträger und der Unterfinanzierung mancher öffentlicher Unternehmen muss deshalb schon auf eine allumfassende Einführung des Controllings verzichtet werden. In diesem Verfahren beschränkt man sich auf Inseln des Controllings. So kommt es beispielsweise in vielen Städten vor, dass ausschließlich das Konzept der Kosten- und Leistungsrechnung zur Organisationsoptimierung angewendet wird, [1000] die vorrangig von vielen Autoren als den Kern des ökonomischen Verwaltungscontrollings bezeichnet wird.[1001]

Das Bausteinkonzept sieht vor, zeitlich nacheinander geordnete Controllingbausteine innerhalb einer Organisation zu etablieren.[1002] Baustein Nummer eins ist die Entwicklung eines Produktkataloges.[1003] Hier leisten insbesondere der Bund und die Bundesländer Pionierarbeit für die Mittel-, Unterbehörden und die Gebietskörperschaften.[1004] Danach kommt es auf die Gestaltung und Umsetzung einer tragfähigen Kostenrechnung an.[1005] Liefert dann die Kostenrechnung brauchbare Informationen, wie z. B. über die Kostendeckungsgrade oder die Amortisationsraten, dann können diese Ergebnisse als Grundlage für die Optimierung der Budgetierung im Rahmen der „Verwaltungskameralistik“ (vgl. Ziffer B/4.5.2.1) oder der „öffentlichen

---

998 Walther/Brückmann 1996, S. 24.

999 Vgl. Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg 1999, S. 123.

1000 Walther/Brückmann 1996, S. 25.

1001 Walther/Brückmann 1996, S. 25.

1002 Vgl. Nau/Walner 1999, S. 275 – 276 und Walther/Brückmann 1996, S. 25.

1003 Nau/Wallner 1999, S. 276 und Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 165.

1004 Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 165.

1005 Nau/Wallner 1999, S. 276.

Doppik“ (vgl. Ziffer B/4.5.2.2) verwendet werden.[1006] Ein weiterer Baustein ist die Umsetzung von Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitern.[1007] Die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung und der Budgetaufstellung sind tragfähige Zahlen für die Vertragsverhandlungen zwischen Organisationsführung und den Mitarbeitern. Das bedeutet, dass Kontrakte über eine in der Zukunft zu erreichende Leistungserfüllung vorgenommen werden können. Zug um Zug wird beispielsweise eine Prämie für die Erreichung eines konkreten Outputs vereinbart.[1008] Sachlich orientiert sich das Baustein-Konzept an den Prinzipien des „Neuen Steuerungsmodells (vgl. Ziffer B/1.1.2). Die folgende Abbildung soll das Baustein-Konzept graphisch darstellen.

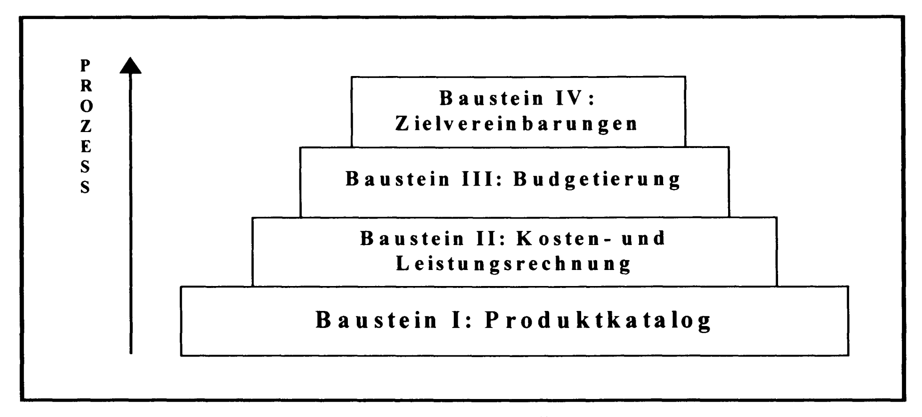


Abb. 39: Das Baustein-Konzept zur Einführung des Controllings[1009]

Die Abbildung 39 zeigt, dass das Baustein-Konzept ein zeitlicher Prozess ist. So schätzt man, dass die Entwicklung einer Kosten- und Leistungsrechnung mindestens ein Jahr in Anspruch nimmt.[1010] Für die komplette Umsetzung der Bausteine sind im Normalfall bis zu fünf Jahre notwendig. Die Umsetzung des Controllings ist daher auch eine strategische Umsetzungsaufgabe.

Viele Verwaltungen und Unternehmen haben sich in der Vergangenheit dazu entschlossen, Controlling im Rahmen von Pilotprojekten umzusetzen.[1011] Hier liegt der Anspruch verborgen,

---

[1006] Nau/Wallner 1999, S. 276.

[1007] Nau/Wallner 1999, S. 276.

[1008] Müller 2003, S. 73 – 74.

[1009] Vgl. Nau/Wallner 1999, S. 276, Abb. 94 und Verwaltungsakademie Berlin (Hrsg.) 1995, S. 45.

[1010] Vgl. Nau/Wallner 1999, S. 277.

[1011] Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 164.

dass sich das Controlling erst einmal in der Praxis im Einzelfall beweisen soll. So können bestimmte Verwaltungstypen, Fachbereiche, Ämter oder Abteilungen als Piloteinheiten ausgewählt werden, in denen erste abgestimmte Controllingkonzepte zur Anwendung gelangen. Der Vorteil ist, dass man aus den Erfahrungen der Piloteinheiten Rückschlüsse auf die Umsetzung in anderen Organisationsteilen oder Bereichen ziehen kann. Im Gegensatz zu den Wirtschaftsunternehmen hat die öffentliche Hand kaum Erfahrung mit der Umsetzung von Controlling. Nachteilig ist, dass die Durchführung von Pilotprojekten Zeit in Anspruch nimmt, weswegen andere Organisationsteile in einer Wartestellung verharren und dabei wesentliche Reformbestandteile aufschieben müssen.

Im Gegensatz zur Entwicklung in den einzelnen Verwaltungen oder Unternehmen erfordert der Aufbau des Controllings in den Metaverwaltungen des Bundes und der Länder eine globalere Vorgehensweise. Zu unterscheiden ist einerseits die Umsetzung in den Ministerien oder den einzelnen Behörden. Hier ist die schrittweise Verfolgung des Controllings wie oben beschrieben sinnvoll. Die Steuerung eines hierarchisch geordneten Behördensystems oder eines Konzerns kann dagegen nicht nur etappenweise erfolgen. Hier sind bereits im Ansatz konkrete Vorstellungen darüber notwendig, wie sich das Controlling entwickeln soll. Wegen der einheitlichen Informationsversorgung und Steuerung müssen von Beginn an wesentliche Bestandteile des Controllings global vereinheitlicht und formal festgelegt werden. Hierzu gehört z. B. das Berichtswesen und die Budgetierung.

Zusätzlich ist im Rahmen des behörden- oder unternehmensübergreifenden Controllings die Einsetzung von Controllingteams notwendig (vgl. Ziffer 1.3.2). Das zentrale Projektteam in den Ministerien oder der Konzernleitung ist dabei mit einer richtungsweisenden Kompetenz gegenüber den Teams in den untergeordneten Behörden oder Unternehmen auszustatten.[1012] Dabei gilt das Prinzip, dass sich Controlling nicht ohne konkrete Machtbefugnisse effektiv, effizient und rasch umsetzen lässt.

Sowohl beim schrittweisen als auch beim globalen Aufbau des Controllings sind verschiedene Ablaufschritte zu beachten. Zunächst kommt es auf eine zielgerichtete Information des Personal an. Die Mitarbeiter müssen wissen, welche Zielsetzungen mit dem Controlling verbunden sind.[1013] Zu erreichen gilt hier ein Höchstmaß an Akzeptanz, damit die wesentlichste Organisationsressource hinter der Controllingidee steht. Darüber hinaus ist im Rahmen der Personalgewinnung und der Personalentwicklung dafür Sorge zu tragen, dass ausreichend Personal für die künftigen Controllingaufgaben zur Verfügung stehen.[1014] Nächster Schritt ist die Ausschau

---

[1012] Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 131.

[1013] Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 127.

[1014] Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 127.

nach einer geeigneten EDV- und Software-Ausstattung, wobei eine vorgreifende Schulung der Mitarbeitern notwendig ist.[1015] Die politische Führung sollte sich auch Gedanken über die Schaffung von rechtlich formalen Rahmenbedingungen des Controllings machen (so. z. B. Haushaltsrecht, Datenschutz).[1016] Schließlich kommt es auf eine Entscheidung über die Platzierung und Besetzung der Controllingstellen innerhalb der Organisation an,[1017] welche im folgenden Abschnitt thematisiert werden soll.

1.3.2 Die organisatorische Eingliederung des Controllings

Der Einfluss und die Entfaltungsmöglichkeiten des Controllings sind eng mit den dargestellten Organisationsstrukturen verbunden. Dabei sind zwei Organisationspole zu unterscheiden: das zentrale und das dezentrale Controlling. Ein zentralistisch ausgeprägtes Controlling übt eine stark unterstützende Aufgabenerfüllung aus. Im Normalfall wird es als reine Stabsstelle ohne Weisungskompetenz gegenüber anderen Organisationsteilen geplant. Zu den Aufgaben des zentralen Controllings gehört es, fachbereichübergreifende Problemstellungen zu bearbeiten und hierfür Lösungsansätze bereitzustellen. Darüber hinaus ist es zuständig für die Weiterentwicklung des Controllings innerhalb der Organisation.[1018]

Das dezentrale Controlling durchzieht sich durch die komplette Organisation und ist Teil des Führungsprozesses. Es gliedert sich nach den einzelnen Fachbereichen und ist dort mit eigenen Controllingstellen präsent. Organisatorisch können mehrere Modelle unterschieden werden, die Mischformen zwischen der zentralen und dezentralen Controllingausprägung darstellen. In der Praxis ist eine ausgewogene Organisation des Controllings sinnvoll, die die Vorteile sowohl des zentralen als auch des dezentralen Controllings verschmelzen lässt.

In Abschnitt 1.3.2 wird daher die organisatorische Einordnung des Controllings am Beispiel Einlinien- (Ziffer 1.3.2.1), des Stab-Linien- (Ziffer 1.3.2.2), des Matrixsystems (Ziffer 1.3.2.3) und der Spartenorganisation (Ziffer 1.3.2.4) aufgezeigt. Auf eine Darstellung des Controllings innerhalb des Mehrlinienorganisation wird im weiteren Verlauf der Arbeit verzichtet. Diese Organisationsstruktur nimmt einen zu geringen Stellenwert für den Aufbau von öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen ein.

[1015] Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 127.

[1016] Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 129.

[1017] Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) 1999, S. 128.

[1018] Jung 2003, S 27 – 28.

Zusätzlich wird die notwendige Betrachtung des behördenübergreifenden Controllings dargestellt (Ziffer 1.3.2.5). Die Betrachtung in Abschnitt 1.3.2 wird dann mit einer Darstellung des Konzerncontrollings abgeschlossen (Ziffer 1.3.2.6).

1.3.2.1 Controlling in der Einlinienorganisation

Vor allem in kleineren Behörden oder Unternehmen wird auf den Organisationstyp des Einliniensystems zurückgegriffen. Zu unterscheiden sind folgende Organisationsvarianten: die Beauftragung der Führungsstellen mit dem Controlling, die Einplanung des Controllings in der ersten oder der zweiten Ebene der Organisationsstruktur.

Sind die Abteilungen, Ämter oder Fachbereiche mit der Controllingdurchführung beauftragt, dann hat sich die Organisationsführung dazu entschlossen, keine eigenen Controllerstellen auszuweisen. Diese Entscheidung orientiert sich an der Organisationsgröße und ist eine Kostenentscheidung. Die Stellenleiter haben Sorge zu tragen, dass aus den zur Verfügung gestellten Ressourcen das Berichtswesen und die Informationsgewinnung reibungslos verläuft. Im Rahmen dieser Eingliederung kann sich Controlling nicht als Führungsunterstützungsinstrument zur Koordination, Planung und Steuerung entwickeln. Hier dient es eigentlich nur als eine Verfestigung des klassischen Rechnungswesens und der Innenrevision, weswegen eine Anwendung in der Praxis vom Autor nicht vorgeschlagen wird.[1019]

Der Aufbau von Organisationen gliedert sich in so genannte Ebenen. Die erste Ebene ist die klassische Organisationsführung. Besteht diese nur aus einer Person, wie es bei kleineren oder mittleren Verwaltungen und Unternehmen vorkommen kann, dann bezieht die erste Ebene die Hauptabteilungsleiter, die Amtsleiter oder die Fachbereichsleiter mit ein. Ist das Controlling organisatorisch in die erste Ebene eingegliedert, dann ist die Informationsversorgung des Controllings aus erster Hand sichergestellt. Hinzu kommt, dass sich die Controllingstelle nicht mehr disziplinarisch unterordnen muss. Von Nachteil ist jedoch bei dieser zentralen Erscheinungsform, dass die Controllingeinheit neben der Erledigung der eigenen Führungsaufgabe, Serviceleistungen für die anderen Einheiten zu absolvieren hat. Diese Doppelfunktion kann zu latenten Konflikten führen, die mittels einem klaren Geschäftsverteilungsplan gelöst werden können.[1020] Die Einordnung in die erste Ebene zeigt die folgende Abbildung.

[1019] Jung 2003, S. 34.

[1020] Jung 2003, S. 34 ff.

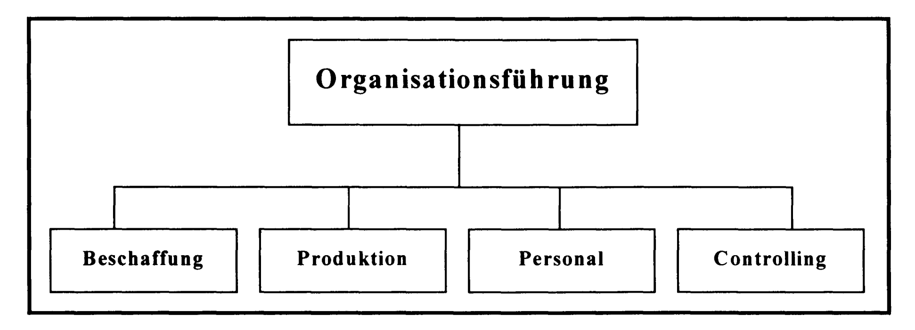


Abb. 40: Einordnung des Controllings in die erste Organisationsebene[1021]

Eine Zuordnung des Controllings in einen Fachbereich stellt eine Eingliederung in die zweite Ebene dar. In der Praxis wäre eine Unterstellung in die Rechnungswesenabteilung eines Unternehmens oder die Hauptabteilung/zentrale Verwaltungseinheit in der öffentlichen Verwaltung denkbar. Die Abbildung 41 fasst diese Organisationsform zusammen.

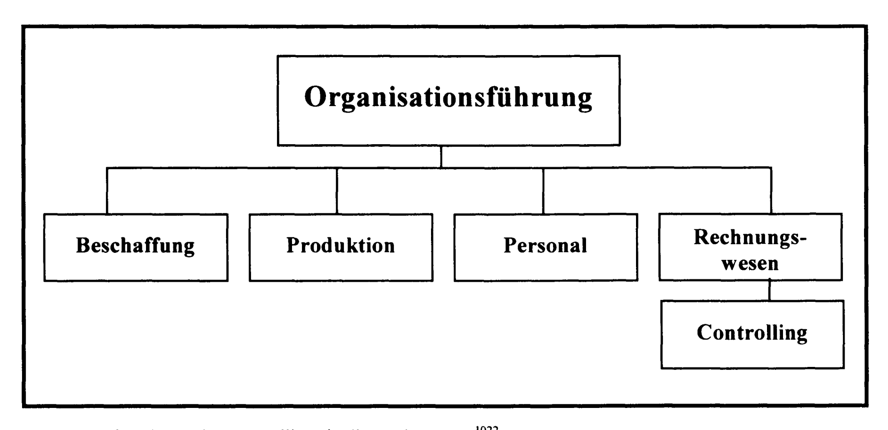


Abb. 41: Einordnung des Controllings in die zweite Ebene[1022]

Wie bei der Beauftragung der Fachbereiche zur Durchführung des Controllings ergeben sich hier ähnliche Nachteile. Der Controller erhält keine optimale Informationsversorgung. Er ist abhängig von der disziplinarisch übergeordneten Fachbereichsführung, was dazu führt, dass eine Entfaltung in der Organisation nicht stattfinden kann.

[1021] Jung 2003, S 36, Abb. 25.

[1022] Jung 2003, S 36, Abb. 24.

1.3.2.2 Controlling im Stab-Liniensystem

Ab einer bestimmten Organisationsgröße kann das Controlling weder allein zentral noch dezentral gesteuert werden. Das Stab-Liniensystem bietet daher die Möglichkeit sowohl zentrale Controllingstäbe zu bilden als auch Controllingfunktionen in die einzelnen Abteilungen zu delegieren. Je nach Größe der Organisation können ein oder mehrere Stäbe je Ebene eingerichtet werden. Die Stäbe leiten fachlich das Controlling, wobei ihnen fachlich die Controllingstellen unterstellt sind. Dagegen sind die Fachbereichsleitungen den Controllingstellen disziplinarisch vorgesetzt. Die folgende Abbildung veranschaulicht die Eingliederung des Controllings in das Stab-Liniensystem.

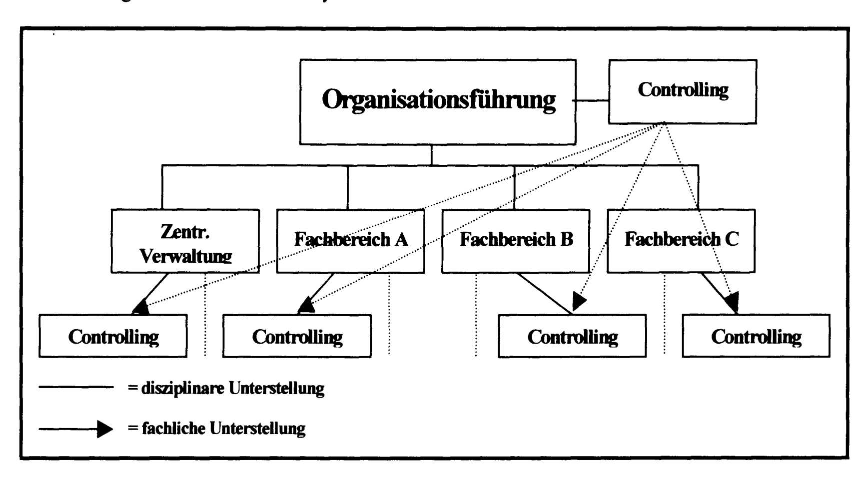


Abb. 42: Einordnung des Controllings in die Stab-Linienstruktur, eigene Darstellung

Dieser Aufbau des Controlling wird in der Fachliteratur auch als „dotted-line-Organisation" bezeichnet.[1023] Von Vorteil ist, dass der Informationsfluss zwischen Controllingstab und den Controllingstellen ohne Zwischenschritte erfolgen kann. Von besonderem Nachteil ist, dass die Controllingstellen hierarchisch zwar der Fachbereichsleitung unterstehen, fachlich jedoch vom Controllingstab angeleitet werden. Hier können latente Zuständigkeitskonflikte zwischen den Erfordernissen der Linie und des Stabes entstehen.

[1023] Jung 2003, S. 37.

1.3.2.3 Controlling in der Spartenorganisation

Die Darstellung in Abschnitt 1.2.1 zeigt, dass sich die Spartenorganisation in Organisationssparten (Divisionen) und in Zentralbereiche gliedert. Neben den klassischen Abteilungen, wie z. B. Personal und Einkauf ist der Aufbau der Controllingabteilung als Zentralbereich vorzunehmen. Jede Sparte ist wirtschaftlich völlig unabhängig gegenüber den Zentralbereichen. Rechtlich, also disziplinarisch, sind sie diesen untergeordnet, wogegen die Bereiche nur der Organisationsführung unterstellt sind. Eine Eingliederung des Controllings in die Spartenorganisation hat eine gewollte Machtstellung der Controller gegenüber den Sparten zur Folge. Sie sind nicht für den wirtschaftlichen Erfolg der Divisionen verantwortlich, können aber Controllingvorstellungen per Anweisung durchsetzen. Dadurch ist es dem Controlling erlaubt, eine hierarchische Steuerung aufzubauen. Eine Einmischung in die Entscheidungen der Spartenführung findet aber nicht statt.

Zur besseren Koordinierung werden in den Divisionen, Controllingstellen, dem Stab-Linien-Modell ähnlich, implementiert. Diese betreuen die Controllingaufgaben, wie z. B. das Berichtswesen, die Informationssteuerung oder die Datenauswertung, damit das übrige Personal sich ungehindert auf die wirtschaftlichen Interessen der Sparte orientieren kann.

1.3.2.4 Controlling in der Matrixorganisation

Die Darstellung in Abschnitt 1.2.2 zeigt, dass die Matrixorganisation darauf abzielt, Querschnittsfunktionen mit den objektbezogenen Stellen einer Organisation in Einklang zu bringen. Die Controllingabteilung stellt dabei neben der Personal- oder der Beschaffungsabteilung eine Querschnittseinheit dar, die ihre Dienstleistung gegenüber allen anderen Abteilungen anzubieten hat. Die Eingliederung des Controllings ist unproblematisch, da andere Abteilungen nicht davon betroffen sind. Das heißt, dass weder Personal noch Ressourcen bereitzustellen sind. Anfangsschwierigkeiten tauchen im Bereich des Berichtswesens auf. Die eingegliederte Controllingabteilung ist schnellst möglich an das interne Informationssystem anzuschließen. Bezogen auf die Controllingumsetzungen sind rasche Änderungen im Berichtswesen durchzuführen. Diese Maßnahmen betreffen die anderen Abteilungen. Eine Umgewöhnungsphase ist in diesem Modell zu berücksichtigen.

Innerhalb der Matrixorganisation ist es beabsichtigt, dass keine Abteilung gegenüber einer anderen eine Macht- oder Vorrangstellung erhält. Sie ist auf Kooperation und Koordination der Akteure ausgelegt. Im Gegensatz zur Spartenorganisation stehen dem Controlling keinerlei Machtbefugnisse zu, Controllingansätze per Weisung umzusetzen. Auf diesen organisatorischen Zustand hin ist das Handeln des Controllingpersonals auszurichten. Moderations- und Motivationstechniken erhalten dadurch einen besonderen Stellenwert (vgl. Ziffer B/4.5.4).

1.3.2.5 Das Controllinggeflecht behördenübergreifender Steuerung

Die Darstellung des externen Behördenaufbaus (vgl. Ziffer 1.1.2) hat die Komplexität des Verwaltungsgeflechtes in Deutschland gezeigt.[1024] Es ist daher für den Erfolg der gesamtstaatlichen Verwaltungsreform notwendig, ein Steuerungsinstrument zu finden, das einheitliche Reformschritte für alle Ebenen koordiniert, steuert und überwacht. Ziel der Bundesregierung ist es, Controlling in das Geflecht der Behördenhierarchie der Ober-, Mittel- und Unterbehörden einzugliedern.[1025] Vorrangiges Ziel ist dabei, die Eingliederung in das Geflecht von disziplinärer Zuständigkeit, fachlicher Ressortkompetenz und globaler Steuerung der Metaverwaltung vorzunehmen. Folgende Abbildung soll das am Beispiel der Bundesverwaltung analog für die Landesverwaltungen darstellen.

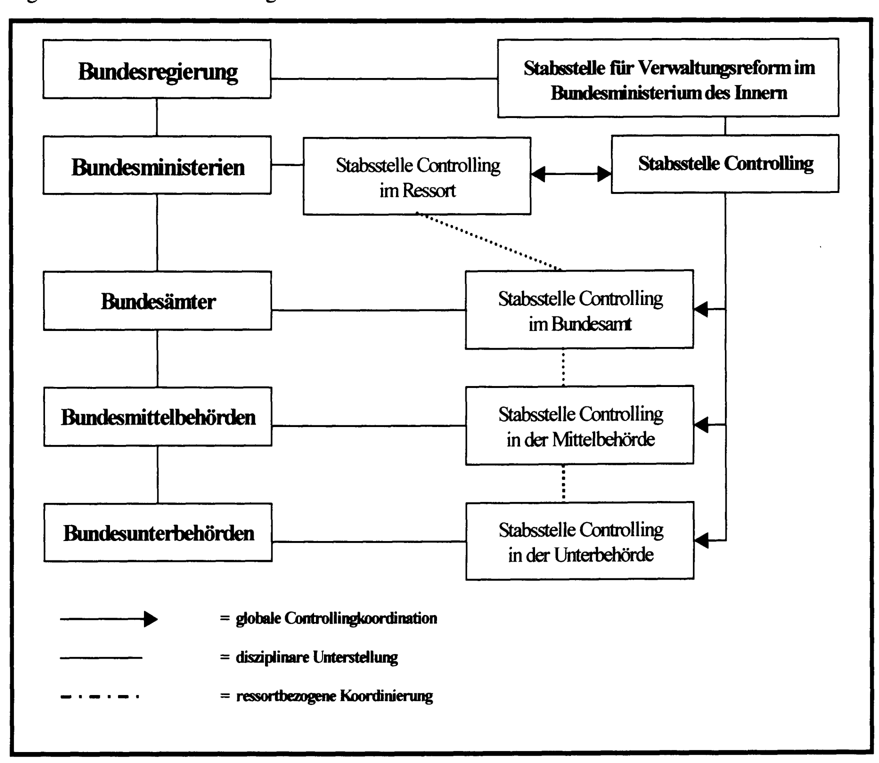


Abb. 43: Beispiel für die globale Eingliederung des Controllings in der Bundesverwaltung, eigene Darstellung

---

1024 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2002, S. 11.

1025 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2002, S. 16 – 17.

Die Abbildung 43 zeigt die drei Regelkreise des Controllingaufbaus in den Metaverwaltungen. Mit dem ersten Regelkreis setzt die Regierung Controlling für alle Behörden der Bundesverwaltung verbindlich um. Dabei werden grobe Zielvorgaben vorgegeben, die durch eine zentrale Controllingstelle aufbereitet werden. Die Bundesregierung hat aus diesem Grund die Stabsstelle für Verwaltungsreform im Bundesministerium des Innern gegründet, die u. a. mit einer ControllingStabsstelle ausgerüstet ist. Diese hat den Auftrag die Reformbemühungen der einzelnen Ministerien auch im Bereich Controlling zu bündeln. Hier werden bereits verbindliche Zielvorgaben gemacht und Vorstellungen entwickelt, inwiefern die Bundesministerien, was den Aufbau von Controllingstrukturen angeht, umzusetzen haben. Da diese Stelle keine Weisungsbefugnis gegenüber den einzelnen Ressorts hat, werden diese Vorstellungen in Form eines Kabinettsbeschluss der Bundesregierung aufbereitet und verbindlich vorgegeben. Diese globale Controllingkoordination wird in Abbildung 43 mit dem Pfeilsymbol gekennzeichnet. Gleichzeitig ist die Stabsstelle für Verwaltungsreform Ansprechpartner für andere Verwaltungsträger, die nicht der Bundesverwaltung angehören, zuständig.

Der zweite Regelkreis, gekennzeichnet durch eine gestrichelte Linie in Abbildung 43, soll die Controllingumsetzung innerhalb eines Ressorts fachlich bündeln, analogisieren und voranbringen. Dazu sind in den Ministerien separate Controllingstabsstellen eingerichtet worden. Diese sollen auf den Aufgabenbereich des Ressorts die unterstellten Behörden anleiten, beraten und zum Aufbau kongruenter Controllingstrukturen anhalten. Es besteht keine Weisungsbefugnis zwischen der Stabsstelle für Controlling im Ministerien gegenüber den Stabstellen in den Ober-, Mittel- und Unterbehörden. Vielmehr nehmen diese Stellen die Funktion von Brückenköpfen für die bessere Koordination und Absprache des Controllings wahr.

Erst der dritte Regelkreis weist eindeutige disziplinare Weisungsbefugnisse auf. Die durchgezogene Linie in Abbildung 43 zeigt, wie das Controlling in den Ressorts und den Behörden konkret, auf den Einzelfall bezogen umgesetzt wird. Dieser Regelkreis geht dann weg von der Globalsteuerung der Metaverwaltung hin zum Aufbau von Controllingstrukturen innerhalb der einzelnen Verwaltung.

1.3.2.6 Konzerncontrolling

Die Entwicklung des Controllings in Konzernen unterscheidet sich erheblich von der Umsetzung in einer Betriebseinheit. Konzerne bestehen aus zwei oder mehreren Organisation und sind deshalb je nach Größe und räumlicher Dislozierung Makro- oder Metaorganisationen, die aus der Perspektive der Konzernleitung ein einheitliches Steuerungs- und Koordinierungsinstrument benötigen.

Für die Leitung eines Konzerns lassen sich drei wesentliche Managementprinzipien unterscheiden, deren Anwendung im Einzelfall die Ausprägung des Konzerncontrollings bestimmen:[1026]

- das Management nach dem Stammhausprinzip,
- das Management nach dem Finanzholdingprinzip und
- das Prinzip der Managementholding.

Kennzeichnend für diese Prinzipien ist, wie die Konzernleitung die Führung der untergeordneten Unternehmen wahrnehmen will und welche Ziele sie damit verbindet. Bei einem relativ geringen Grad der Unternehmensdiversifizierung[1027] spricht man von einer Stammhausholding. Die Aktivitäten der Konzernleitung beschränken sich auf das Stammgeschäft, wobei die Tochterunternehmen in den strategischen und operativen Planungsablauf fest eingebunden werden. Das Controlling innerhalb dieser Konzernorganisation wird deshalb besonders straff, hierarchisch von oben nach unten durchorganisiert, wobei sich den untergeordneten Unternehmen und Unternehmensteilen wenig Einflussmöglichkeiten auf die Organisation des Controllings bieten. Daher unterscheidet sich diese Variante des Controllingaufbaus kaum von der eines einzelnen Unternehmens.[1028]

Innerhalb einer Finanzholding wird im Wesentlichen die Führungskompetenz in den Tochterunternehmen des Konzerns belassen. Im Rahmen des Finanzholdingprinzips reduziert sich das Controlling auf ein Finanzcontrolling. Dabei kommt es darauf an, die finanzielle Situation des Konzerns und der untergeordneten Unternehmen und die Gewinnsituationen darzustellen, zu prüfen und zu entwickeln.[1029]

Innerhalb einer Managementholding ist ebenfalls wie bei der Stammhausholding ein geringer Grad der Unternehmensdiversifikation festzustellen. Der Aufbau von Controllingstrukturen zielt darauf ab, im Rahmen der strategischen Konzernentwicklung tätig zu werden. Die Maßnahmen im Rahmen des operativen Controllings werden in den Verantwortungs- und Entscheidungsbereich der Konzernunternehmen belassen, wodurch für den Führungsvorgang eine Reduzierung von Komplexität stattfindet.[1030]

[1026] Jung 2003, S. 46 – 47.

[1027] Hierunter versteht man einen geringen Grad der unternehmerischen Spezialisierung der Wirtschaftsbereiche.

[1028] Jung 2003, S. 46 – 47.

[1029] Jung 2003, S. 46 – 47.

[1030] Jung 2003, S. 47.

1.4 Die Organisationsoptimierung mittels Controlling

Neben dem Aufbau und der Implementierung des Controllings stellt sich die Frage, was Controlling dazu beitragen kann, damit die organisatorische Gliederung einer Verwaltung oder eines Unternehmens optimiert werden kann? Darüber hinaus gilt es, die Notwendigkeit und den Aufbau des Controllings in Frage zu stellen. Die Controllingstrukturen dürfen nicht mehr Kosten und durch ihren Einsatz Schaden verursachen als ein Controllingverzicht. Die Frage lautet daher: Wer kontrolliert die Kontrolleure? Auf den Prüfstand sind daher Organisationsaufbau und die Verfahrensabläufe zu stellen!

Wie trägt eine Rationalisierung dazu bei, dass sowohl eine Zeit-, Kosten- als auch Ressourcenersparnis bei gesteigertem Verwaltungsoutcome gewährleistet werden kann. Moderne Überlegungen nehmen Abstand von einer zentralen Überprüfung minimalster Abläufe und Zustände. Oft wird ein Teil des Verwaltungsprozess in guter Absicht geändert, ohne die Auswirkungen auf andere Prozessbereiche zu berücksichtigen. Diese Tätigkeit wird deshalb zunehmend den Fachleuten in den Fachbereichen dezentral überlassen. Aufgabe des Controllings ist es, in der Organisation globale Strategien anzuwenden, die mittels Zielsetzung und Verfahrensvorgabe zum Erfolg führen.

In der weiteren Darstellung des Abschnittes 1.4 werden deshalb die Möglichkeiten des internen (Ziffer 1.4.1) und externen Wettbewerbes (Ziffer 1.4.2) dargestellt. Interner Wettbewerb kann durch einen Organisationsumbau von der Stab-Linien-Organisation hin zur Spartenorganisation gewährleistet werden. Vorbild hierfür sind die Wirtschaftsunternehmen, die diese Entwicklung zum größten Teil seit den 1960er Jahren vollziehen.[1031] Dadurch wird eine Einteilung der Fachbereiche in Cost- oder Profit-Center möglich. Dezentral werden die einzelnen Fachbereiche mit der Zielerreichung (Kosten, Kostendeckung, Gewinne und Gemeinwohloptimierung) beauftragt. Unter dem externen Wettbewerb versteht man die Schaffung von Märkten für Organisationsleistungen.[1032] Das heißt, dass die Verwaltungen und Unternehmen unter einer Abwägung von Kosten und Nutzen zu entscheiden haben, ob eine Leistung/Produktion organisationsintern (inhouse) oder durch andere Marktakteure gegen Entgeltung bereitgestellt werden.[1033]

[1031] Richter/Dreyer 2001, S. 330.

[1032] Vgl. Nullmeier 2001a, S. 92 und 95.

[1033] Vgl. Jung 2002, S. 308 – 314.

1.4.1 Strategischer Umbau einer Organisation zur Spartenorganisation

Die Darstellung in Abbildung 31 zeigt den klassischen Aufbau einer Verwaltung nach dem Stab-Linien-Modell. Viele Verwaltungsbetriebe gliedern sich ebenfalls klassisch, wogegen bei den Wirtschaftsunternehmen eine Entwicklung seit den 1960er zur Spartenorganisation erkennbar ist.[1034] Die Spartenorganisation bietet die Möglichkeit zur Dezentralisierung von Strukturen und Entscheidungsvorgängen. Jede Sparte erhält einen Aufgabenbereich oder Wirtschaftsbereich, der eigenverantwortlich von der Sparte zu führen ist.[1035] Eine organisatorische Steuerung seitens der Organisationsführung vereinfacht sich durch die globale Vorgabe von Kosten-, Investitions-, Gewinn- und Gemeinwohlzielen. Dadurch soll eine höhere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Organisation sichergestellt werden.[1036] Notwendiger Zwischenschritt für die Zielformulierung und Zielüberwachung ist das Controlling. Da dieser Organisationsumbau mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann, ist diese Aufgabe eine strategische Controllingaufgabe.

Bekannt ist, dass nicht jeder Teil einer Verwaltung oder eines Unternehmens in der Lage ist, Gewinne oder Erlöse zu erzielen. Deshalb müssen die vorgegeben Organisationsaufgaben analysiert werden, damit daraus eine sinnvolle Zusammenstellung der Sparten und der Zentralbereiche getroffen werden kann. Eine Mischung von verschiedenen Spartentypen innerhalb einer Organisation wird nicht ausgeschlossen, so dass Cost-Center und Profit-Center parallel zueinander existieren können. Für die hoheitliche Verwaltung ist darüber hinaus ein neuer Begriff zu prägen: der Kostendeckungs-Center. Dieser Begriff wird vom Autor als eine mögliche Spartenform einer hoheitliche Verwaltung beschrieben, die nicht in der Lage ist, eigene Gewinne, aber Erlöseinnahmen von Verwaltungsgebühren nachzuweisen. Dadurch wird sie in die Lage versetzt, die eigenen Kosten zu decken oder einen Überschuss zu erwirtschaften. Im Unterschied zu den Profit-Centern liegen hier zwar eigenständige Erlöse vor, die aber nicht als Profit bezeichnet werden dürfen. Die Beschreibung für die Organisationsformen privatwirtschaftlicher Unternehmen wurde hinreichend in den Abschnitten 1.2.1 und 1.3.2.3 erläutert, eine tiefergehende Erläuterung für Wirtschaftsunternehmen findet daher nicht mehr statt. Da dieser Ansatz für die Verwaltungen neu ist, soll am Beispiel einer kommunalen Verwaltung gezeigt werden, wie das Stab-Linien-Modell zur Spartenorganisation umfunktioniert werden kann. Die folgende Abbildung zeigt den theoretischen Aufbau einer Spartenorganisation für eine kommunale Verwaltung.

[1034] Richter/Dreyer 2001, S. 330.

[1035] Richter/Dreyer 2001, S. 330.

[1036] Richter/Dreyer 2001, S. 330.

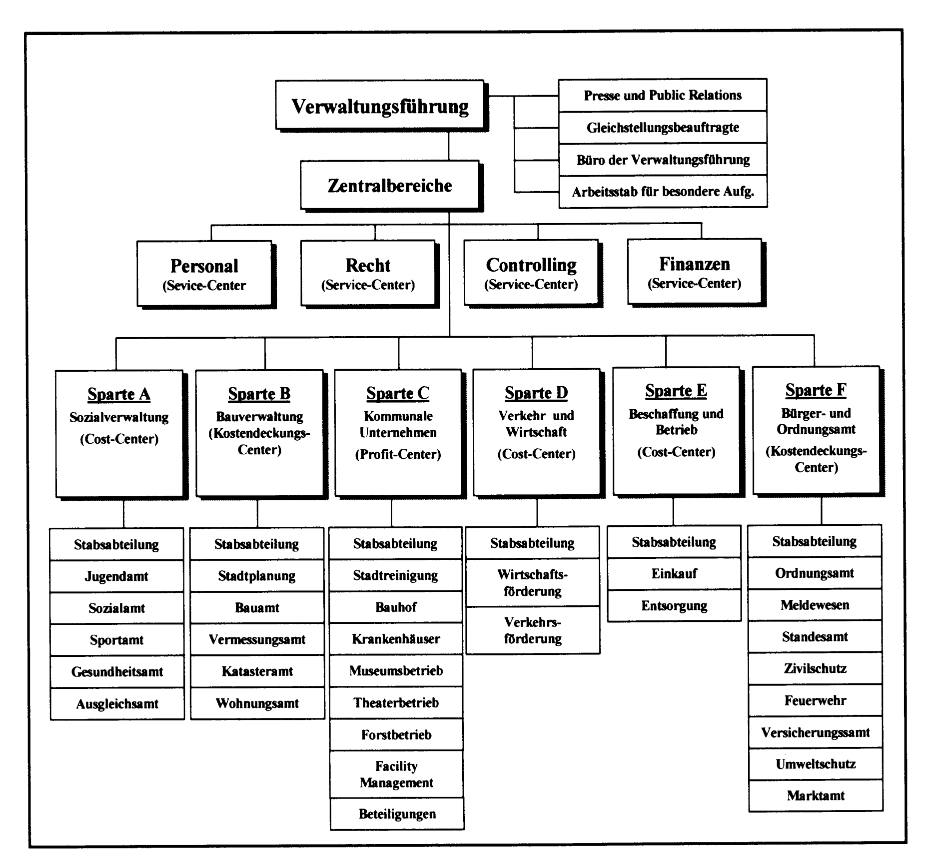


Abb. 44: Beispiel für eine kommunale Spartenorganisation, eigene Darstellung

Im Beispiel der Abbildung 44 gliedert sich die kommunale Verwaltung in Zentralbereiche und kommunale Sparten. Die Bereiche Personal, Recht, Controlling und Finanzwesen stellen dabei Service- und Steuerungseinrichtungen für die Sparten dar und werden daher als Zentralbereiche festgelegt. Zum einen werden Serviceleistungen, wie beispielsweise die Personalbeschaffung oder die Rechtsberatung angeboten, andererseits werden Steuerungs-, Koordinations- und Kontrollmaßnahmen im Auftrag der Verwaltungsführung wahrgenommen. Die Sozialverwaltung, die Bauverwaltung, die Verwaltung der kommunalen Betriebe und Beteiligungen, die Verkehrs- und Wirtschaftsförderung, die Beschaffung und die Entsorgung sowie die Bürger- und Ordnungsverwaltung werden in Form von Sparten zusammengefasst. Man kann in Abbildung 44 erkennen, dass aus der klassischen Stab-Linien-Struktur, wie sie die

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Köln in einem Gutachten im Jahre 1979 vorgeschlagen hat,[1037] die kommunalen Betriebe, Beteiligungen, die Kulturverwaltung der Museen und Theater und das Facility-Management in eine neue Sparte gegliedert wird. Hierdurch werden alle Betriebsformen der Kommunen in einer Sparte gebündelt.

Die Spartenbildung im Beispiel verfolgt das Ziel, dass alle wesentlich gleichartigen Aufgaben innerhalb einer Sparte gebündelt werden. Bis auf Ausnahmen hat dies die Stab-Linien-Gliederung auch gewährleistet. Darüber hinaus sollen aber die Funktionen so zusammengefasst werden, dass Zuschussbereiche, die Verwaltungen, die zur Kostendeckung in der Lage sind, und die Verwaltungsbetriebe getrennt werden. Hierdurch wird eine Einteilung der kommunalen Verwaltung in Verantwortungsbereiche, wie dem Cost-Center, dem Profit-Center und dem Kostendeckungs-Center ermöglicht. Die Zentralbereiche übernehmen Serviceleistungen, stellen aber im Grunde Zuschussbereiche dar.[1038]

Jede Spartenführung erhält eine Stabsabteilung mit den folgenden Funktionen: eine Controllingstelle, eine Personalstelle, eine Stelle für die Organisation des Berichtswesens, eine Stelle für die Büroführung der Spartenführung und eine Planungsstelle. Die Einplanung einer Controllingstelle ist notwendig, damit die Steuerung des Controllings gewährleistet wird. Die Personalstelle stellt ein wesentliches Moment der organisatorischen Eigenständigkeit der Sparte dar. Hier werden kleinere Personalangelegenheiten bereits eigenverantwortlich geregelt. Die Organisation des Berichtswesens ist ebenfalls notwendig. Die Sparten sind so vielschichtig, dass ein internes Berichtswesen erforderlich ist. Notwendigerweise sind die Spartenteile von der Berichtserstellung zu befreien. Dadurch soll auf der Arbeitsebene mehr Kapazität für die Bewältigung der Kernaufträge geschaffen werden. Die Notwendigkeit für die Büroführung liegt in der Natur der Sache und soll daher nicht weiter kommentiert werden. Die Planungsstelle soll als kreatives Moment, die Spartenführung unterstützen. Hier werden sowohl Aufgaben der aktuellen Projektplanung erledigt als auch ein „think tank“ für die zukünftige Spartenentwicklung vorgehalten.

Als eindeutige Zuschusssparten wurden die Sozialverwaltung, die Verkehrs- und Wirtschaftsförderung, die kommunale Beschaffung und Entsorgung zusammengefasst.[1039] Die Sozialverwaltung ist aufgrund der Tatsache, dass man von sozial Benachteiligten keine Gebühren einnehmen kann, eine Zuschussangelegenheit, die über den Etat abgegolten wird. Die Verkehrs-

---

[1037] Stucke/Schöneich 1998, S. 412 – 413, Abb. 1.

[1038] Vgl. Richter/Dreyer 2001, S. 334, Nr. 2.5.

[1039] Vgl. Richter/Dreyer 2001, S. 333, Nr. 2.3.2.2 und S. 336, Übersicht 1.

und die Wirtschaftsförderung ist ebenfalls im Zuschussbetrieb umzusetzen. Die Entwicklung von Infrastruktur und Gewerbeflächen lässt sich durch Gebühren nicht annähernd decken. Die kommunale Beschaffung und Entsorgung ist damit beauftragt, für die Verwaltungen Materialien zu kaufen und zu entsorgen. Das heißt, dass eine zentrale Beschaffung bei Gütern stattfindet, die bei einer größeren Losabnahme Preisreduzierungen ermöglichen. Dagegen werden alle Güter dezentral von Verwaltungseinheiten beschafft, die dringend für die Aufrechterhaltung der Verwaltungsleistung in kleineren Losgrößen benötigt werden. Die Entsorgung von z. B. Computerschrott, Gefahrengut oder alten Möbeln wird ebenfalls zentral in dieser Sparte organisiert.

Die Bauverwaltung, die Bürger- und Ordnungsverwaltung sind in der Lage, durch die Einnahme von Verwaltungsgebühren für Sachleistungen zur Kostendeckung beizutragen. Die kommunalen Betriebe und Beteiligungen sind gewinnorientiert als Profit-Center ausgelegt. Nicht nur die Kostendeckung, sondern die Erwirtschaftung von Überschüssen ist ihre Aufgabe. Anhand dieser Einteilung erleichtert sich die Zielformulierung der Organisationsführung für die Sparten, wenngleich verschiedene Autoren den Gewinn als sinnvollen Indikator für kommunale Unternehmen ausschließen.[1040]

Die Darstellung zeigt ebenfalls, dass ein Investment-Center als Sparte für die kommunale Gliederung nicht in Frage kommt. Wegen der hohen Kapitalintensität kann hier einer Sparte der Bereich der Investitionsentscheidungen nicht überlassen werden. Schon aus Überlegungen der Korruptionsbekämpfung heraus ist diese Variante für die Organisation einer hoheitlichen Verwaltung ausgeschlossen.

Das dargestellte Beispiel ist dem Prinzip nach auf jede hoheitliche Verwaltung oder öffentlich-rechtliche Unternehmensform übertragbar. Es kommt darauf an, die Sparten so zu gliedern, dass eine Zuweisung von Kosten-, Gewinn- oder Kostendeckungszielen möglich ist. Zusätzlicher Vorteil ist, dass die Kosten-, Kostendeckungs- und Gewinnsituationen der Sparten vergleichbar werden, wodurch Wettbewerb und Konkurrenz entstehen. Ein weiterer Vorteil liegt in der systematischen Ordnung durch Sparten und Zentralbereiche. welche Outsourcing-Entscheidungen im Rahmen der Privatisierung leichter planbar und umsetzbar machen.

[1040] Vgl. Richter/Dreyer 2001, S. 335, Nr. 2.6.

1.4.2 Organisationsoptimierung durch Privatisierung

Hinter dem Gedanken der staatlichen Verschlankung steht der Wille die Staatsaufgaben und somit die Staatsquote zu senken. Ziel ist es, dass sich der Staat auf seine Kernaufgaben reduziert.[1041] Klassisch bedeutete dies eine Privatisierung seiner Aufgaben.[1042] Dieses Wundermittel schlug jedoch in der Vergangenheit nicht selten fehl, da sich kein Anbieter für die Aufgaben des Staates finden ließ. Die Privatisierungen mündeten in Wettbewerbsversagen[1043] oder zum Aufbau von Quasi-Märkten (Wettbewerb als ob), was dazu führte,[1044] dass der Staat die bisherigen Aufgaben doch weiterführen musste. Ohne Wettbewerb entstehen keine Märkte, die dafür sorgen, dass Unternehmer als Akteure Aufgaben übernehmen wollen. Die Nutzer oder Konsumenten der Dienstleistungen erfahren durch Wettbewerb darüber hinaus eine Wahlmöglichkeit der Leistung.[1045] Dies setzt Synergien frei, die sowohl eine quantitativ als auch qualitativ bessere Versorgung sicherstellen kann.[1046] Die staatlichen Verwaltungsträger haben aber durch die selbstverursachte „Aufgabenaufblähung" eine Monopolstellung in vielen Bereichen eingenommen. Dies zeigt sich vor allem bei der Daseinsfürsorge.

Dennoch sind Strategien zu entwickeln, die eine sinnvolle Reduzierung der Staatsaufgaben ermöglichen, so dass 1. die Aufgaben qualitativ und quantitativ gewährleistet sind, 2. keine Gefahr für Bürger und Umwelt entsteht, 3. die Organisations- und Produktionskosten der Verwaltungen tatsächlich sinken, 4. der Bürger und die Wirtschaft keine Explosion der Gebühren zu befürchten haben und 5. die ausgegliederte Aufgabe tatsächlich zu mehr Wettbewerb und Konkurrenz führt.[1047] Die Daseinsfürsorge verlangt von der staatlichen Verwaltung, dass die Aufgaben quantitativ und qualitativ vorgehalten werden. Es besteht die Notwendigkeit, dass keine Gefahren für Bürger und Umwelt entstehen dürfen. Bei einer Privatisierung von Aufgaben ist diesen Aspekten besonders Rechnung zu tragen. Viele Verwaltungskunden fürchten, dass die Gebühren bei einer Ausgliederung von Aufgaben ansteigen werden. Daher ist sicherzustellen, dass soviel Wettbewerb herrscht, dass diese Kostenexplosion vermieden werden kann.

Für die Organisation gilt es tatsächlich ihre Kosten zu senken. Oft kommt es bei „Make-oder-Buy-Entscheidungen" (MOB) vor, dass Aufgaben ausgelagert (outgesourced) werden und der

---

[1041] Fiedler 2001, S. 109 f.
[1042] Nullmeier 2001a, S. 92.
[1043] Nullmeier 2001a, S. 92.
[1044] Nullmeier 2001a, S. 100 und Buchholtz 2001, S. 121.
[1045] Buchholtz 2001, S. 121.
[1046] Buchholtz 2001, S. 121.
[1047] Vgl. dazu die Folgen und Probleme der Privatisierung. Nullmeier 2001a, S. 102 ff., Nr. 12.

private Anbieter dann die Preise diktiert, weil das Verwaltungsmonopol aufgrund von mangelnder Konkurrenz auf ihn übergangen ist. Diese Gefahr trifft ebenfalls die Wirtschaftsunternehmen. Aufgabe des Controllings ist es daher, bei der Entwicklung von Strategien zur Privatisierung/„Outsourcen“ der Aufgaben darauf zu achten, dass die Folgen und Probleme der Maßnahmen reduziert werden.[1048]

Die MOB stellt eine Überlegung über die vertikale und horizontale Produktions- und Leistungstiefe einer Organisation dar.[1049] Der Begriff „Make“ steht für die Leistungserstellung aus eigener Hand. Sollen dagegen Produktions- oder Leistungsprozesse „outgesourced“ werden, dann ist die Rede von einer Buy-Entscheidung. Innerhalb einer Organisation ist eine Abteilung dezentral mit der Wahrnehmung dieser Entscheidung zu beauftragen. Hierzu bietet sich eine Beauftragung der Controllingabteilung oder eine Einrichtung von Querschnittsreferaten an. Der Aufbau eines Querschnittsreferates kann nur anlassbezogen durchgeführt werden, was dazu führt, dass Organisationskräfte von ihrem Kernauftrag abgezogen werden, wenngleich der besondere Vorteil im Fachverstand der Querschnittsreferate, hier Make-or-Buy-Teams, zu sehen ist.[1050] Da die Controllingabteilung über mehr Konstanz verfügt, sollten zumindest die routinemäßigen Auslagerungsentscheidungen hier getroffen werden.

Eine wesentliche Frage bei der MOB ist, welche Marktstruktur für die auszulagernde Dienstleistung vorherrscht.[1051] Bestehen beispielsweise bisher staatliche Monopole oder existiert Konkurrenz? Dagegen steht fest: Die Nachfrageseite besteht aus einer Vielzahl oder der Gesamtheit der Verwaltungskunden, die zum größten Teil gegenüber dem Leistungsanbieter einem Optionszwang oder Abnahmezwang unterliegen. Ein Optionszwang stellt den Nachfrager vor die Entscheidung, ob er das Produkt zum vordiktierten Preis nachfragt oder nicht nachfragt. Bei vielen staatlichen Leistungen besteht darüber hinaus eine Abnahmeverpflichtung des Verwaltungskunden. Die Beobachtung des Wettbewerbs aus der Perspektive der Verwaltungskunden stellt sich deshalb einfach dar.

Für die Anbieterseite sieht dies anders aus. Staatliche Monopolstellungen erschweren die Auslagerung, wodurch verschiedene flankierende Maßnahmen notwendig werden, damit private Akteure Engagement entwickeln. Darunter versteht man die Zusage von Subventionen, Transferzahlungen oder beispielsweise die Überlassung von Anlagevermögen. Oft kommt nur eine Gründung eines öffentlichen Unternehmens in Betracht, an denen im Rahmen von

---

[1048] Vgl. Nullmeier 2001a, S. 102 ff.

[1049] Jung 2002, S. 308.

[1050] Jung 2002, S. 309.

[1051] Nullmeier 2001a, S. 101.

Public-Private-Partnership verschiedene private Anbieter mit dem Ziel beteiligt werden, dass schrittweise die Beteiligung des Verwaltungsträgers reduziert wird.[1052] Z. B. ist der städtische Winterdienst eine Monopolaufgabe der Kommunen. Ein Outsourcen erfordert eine umfangreiche Anreizsetzung, so dass beispielsweise ganze Fuhrparks gegen ein weit unter dem Marktpreis liegendes Entgelt übertragen worden sind. Diese Auslagerungsentscheidung bezeichnet man als „Contracting-out".[1053]

Eine Auslagerung der Energiesparte aus den kommunalen Stadtwerken wäre dagegen völlig unproblematisch. Auf den Energiemärkten gibt es eine Vielzahl von Anbietern, die dieses Marktsegment übernehmen könnten. Probleme bereiten Ansätze der Umweltpolitik. Oft werden die Stadtwerke dazu genutzt, die ökologische Energieerstellung, wie z. B. die Fernwärme oder die Solarenergie zu fördern. Hier ist bei einer MOB darauf zu achten, dass diese politischen Ziele mit in die Vertragsverhandlungen (Contracting-out) einfließen.

[1052] Neben anderen wesentlichen Bestandteilen des Public-Private-Partnership-Gedankens kommt es im Zusammenhang der Beschreibung in Abschnitt 1.4.2 darauf an die ökonomische Entwicklung des Landes unter privater Beteiligung in den Vordergrund zu stellen. Strünck/Heinze 2001, S. 128 – 129.

[1053] Buchholtz 2001, S. 121.

2. Informationsteuerung und Berichtswesen

Die Steuerung von administrativen Verwaltungen in Staat und Wirtschaft verlangt eine möglichst rasche Versorgung mit genauen Informationen. Dabei sind die Informationen mit einem hohem Maß an Komplexität an die Informationsempfänger weiterzuleiten. Seit der Technisierung mittels Informations- und Kommunikationstechnologie nimmt das technische Angebot für die Informationsentstehung, die Informationsstreuung und Verarbeitung zu. Eine Führungsaufgabe ist es, die Informationsfluten unserer Gesellschaft zu bündeln, zu sortieren und zu vereinfachen. Dies erfordert den Aufbau einer organisationsinternen und externen Informationskybernetik: das Berichtswesen. Ohne das Berichtswesen ist der Einsatz von Controlling seit langem undenkbar.[1054]

In Abschnitt 2 werden deshalb das Berichtswesen (Ziffer 2.1) und die technischen Voraussetzungen für die Entwicklung und den Betrieb der Informationsversorgung (Ziffer 2.2) dargestellt. Da sich außer den Berichtszwecken keine Unterschiede für die hoheitlichen Verwaltungen und die öffentlichen Unternehmen ergeben,[1055] wird auf eine getrennte Darstellung in diesem Abschnitt verzichtet.

2.1 Das Berichtswesen

Das Berichtswesen einer Organisation entspricht einer Datenautobahn. Es ist das Bindeglied zwischen Datenentstehung und Datenverarbeitung. Berichte sind entscheidungsorientiert im Sinne der übergeordneten Führungsfunktion so abzufassen, dass Handeln ausgelöst werden kann.[1056] Das funktioniert nur dann, wenn bestimmte Nutzungsregeln verbindlich vereinbart werden! Z. B. werden die Berichtsanlässe, die Berichtszeiträume, die Berichtsinhalte, die Berichtswege, das Abrufen von Berichten verbindlich festgelegt.[1057] Diese Anforderungen stellen ein Gerüst für die Informationsversorgung einer Organisation dar.

Im Folgenden werden daher die Berichtsfunktionen und Zwecke (Ziffer 2.1.1), die Berichtswege (Ziffer 2.1.2), die Berichtsarten (Ziffer 2.1.3) und die Kennzahlensysteme zur Informationsverdichtung (Ziffer 2.1.4) dargestellt.

[1054] Beyer 2001, S. 289 – 290.

[1055] Loeser 1991, S.95, Absatz b.

[1056] Mundhenke 2001, S. 80, Nr. 3.3.

[1057] Vgl. Mundhenke 2001, S. 80 – 82 und Loeser 1991, S. 99.

2.1.1 Berichtsfunktionen und Zwecke

Berichte werden dem Informationsbedürfnis seiner Empfänger nur dann gerecht, wenn sie empfängerorientiert, wirtschaftlich, verständlich, übersichtlich, zuverlässig, aktuell und verständlich abgefasst werden. Der Situation angemessen unterscheidet man diese verschiedenen Berichtsfunktionen oder Berichtszwecke, die den Sinn des Berichtes in den Vordergrund stellen:[1058]

- die Informationsfunktion,
- die Legitimationsfunktion,
- die Kontrollfunktion,
- die Gestaltungsfunktion,
- die Dokumentationsfunktion,
- die Steuerungsfunktion und die
- Früherkennungs- bzw. Frühwarnfunktion.

Die aufgelisteten Funktionen ergänzen und bedingen einander. Die Informationsfunktion setzt voraus, dass tatsächlich neue Erkenntnisse weitergeleitet werden. Der legitimierende Charakter von Berichten besteht darin, dass hierarchische Weisungs- und Vollmachtverhältnisse mit Berichten weitergeleitet werden können. Die Kontrollfunktion stellt sicher, dass die wesentlichen Teile der Leistungsentstehung überprüft werden. Mitarbeiter können durch eigene Verbesserungsvorschläge zur Gestaltung von Abläufen und Prozessen beitragen. Hinzu kommen externe Eingaben der Kunden über die Produktzufriedenheit, die eine Gestaltung auslösen können. Die Gestaltungsfunktion ist daher ein Beteiligungsinstrument. Sitzungsprotokolle oder Archivmaterial dienen beispielsweise zur Dokumentation von Situationen. Die Dokumentationsfunktion erfüllt damit die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und Abläufen. Berichte von oben nach unten können latent als Steuerungsmechanismus genutzt werden. Hier werden Informationen und Anweisungen durch die Organisationsführung erteilt. Dagegen wird die Steuerungsfunktion erfüllt, indem Berichte entscheidungsorientiert zur Vorbereitung von Organisationsentscheidungen vorbereitet werden. Die in den Berichten enthaltenen Informationen können zur Früherkennung genutzt werden. Mittels Kennzahlen, der Aufstellung von Schwellenwerten können Zustände vereinbart werden, die eine Alarmierung der Organisationsführung auslösen oder Potenzial und Chancen erkennen lassen.

[1058] Loew 1999, S. 23 und Loeser 1991, S. 94 – 95.

2.1.2 Berichtswege

Damit der Berichtszweck auch umgesetzt werden kann, ist die Festlegung von Berichtswegen erforderlich. Sie dienen der Steuerung der Berichtsinhalte innerhalb der Organisation. Grundsätzlich können drei Berichtswegetypen unterschieden werden. Zum einen findet eine Informationsversorgung entlang des hierarchisch disziplinaren Entscheidungsstrang statt. Zum anderen ist eine Informationssteuerung aufgrund von fachlicher Beziehung und Unterstellung notwendig. Darüber hinaus gibt es Informationssonderwege, die situations- und lageabhängig entstehen. Hierdurch bleibt das Berichtswesen in hohem Maße anpassungsfähig.

Die Berichtswege weisen verschiedene Richtungen auf. Hierbei differenziert man organisationsintern die vertikale, die horizontale und die verschränkte Richtung. Unter der vertikalen Informationssteuerung versteht man, dass Berichte von der Führung aus an die untergeordneten Stellen (top-down-Prinzip) oder in umgekehrter (bottom-up-Prinzip) Direktion gerichtet werden. Die horizontale Steuerung findet zwischen gleichgeordneten Stellen innerhalb einer Hierarchieebene statt. Die verschränkte Richtung ermöglicht sowohl eine vertikale als auch horizontale Berichtsteuerung.

Die organisationsexterne Weitergabe ist ebenfalls eine Aufgabe des Berichtswesens. Den Wirtschaftsunternehmen und den öffentlich-rechtlichen Unternehmen müssen in regelmäßigen Abständen bestimmte Zustände an staatliche Behörden und Kontrollinstanzen, z. B. die Bilanzen an die Finanzdirektionen, melden.[1059] Eine Weitergabe von Informationen zu Werbezwecken oder an die Medien stellt ebenfalls eine Möglichkeit des externen Berichtswesens dar. Die hoheitlichen Verwaltungsträger kommen mit schriftlichen Auskünften, mit Broschüren oder anderen Meldungen der Verpflichtung zur öffentlichen Berichterstattung nach.

Die internen und externen Berichtswege können in dem Modell der Berichtspyramide zusammengefasst werden, das in der folgenden Abbildung gezeigt wird.

[1059] Loeser 1991, S. 97.

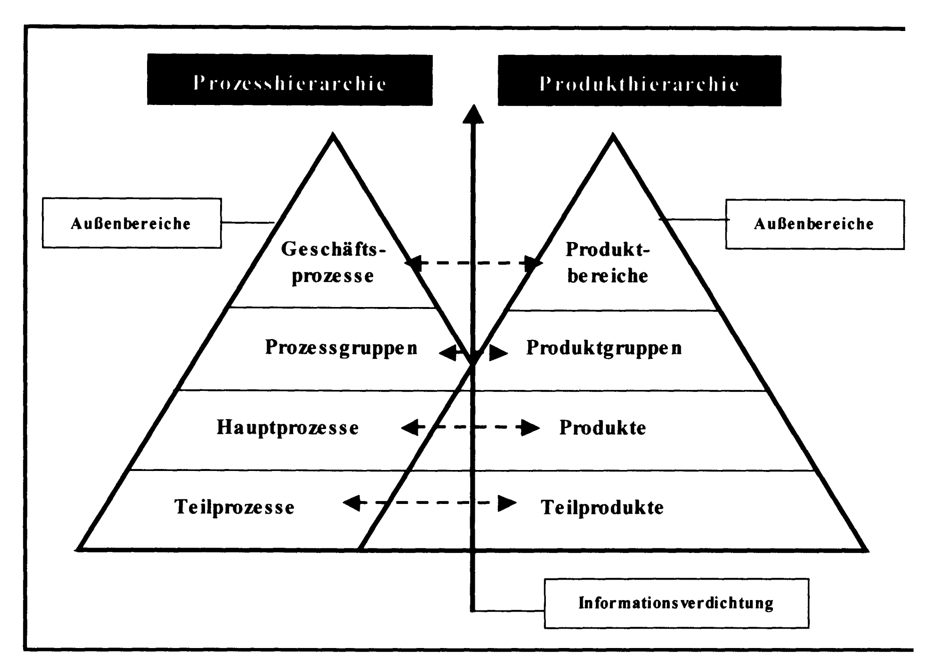


Abb. 45: Beispiel für eine doppelte Berichtspyramide nach Prozessen und Produkten, eigene Darstellung[1060]

Die Abbildung 45 zeigt, wie die vertikale Informationsverdichtung innerhalb der Berichtswege funktioniert. Durch die Reduzierung von Komplexität wird der nächst höheren Ebene nur Informationen darüber angeboten, die nicht mehr im Entscheidungsbereich der untergeordneten Stelle liegen. Dadurch sind die Hierarchien entscheidungsfähig. Horizontal findet ein Informationsaustausch zwischen den Organisationsprozessen und Produkten statt. Erst ab der höchsten Stelle der Pyramide, der Organisationsführung findet eine Entscheidung darüber statt, inwieweit Informationen an Außenstellen, wie z. B. die Kunden oder die Medien weitergeleitet werden.

Diese allgemeine Darstellung der Berichtswege ist spezifisch auf eine bestimmte Organisation abzustimmen. Diese Abstimmung passt sich den kybernetischen Gegebenheiten und Anforderungen einer Institution an.

[1060] In Anlehnung an Buchholtz. Buchholtz 2001, S. 220, Abb. 10-5 und vgl. Nau/Wallner 1999, S. 231, Abb. 76.

2.1.3 Berichtsarten

Der Charakter eines Berichtes ergibt sich beispielsweise aus seinem Zeitbezug, der Art des Übertragungsmediums, der Berichtfrequenz, dem Verdichtungsgrad der Information und seiner Funktion.[1061] Diese verschiedenen Merkmale lassen viele Facetten und Erscheinungsformen von Berichten zu. Damit doch Unterscheidungs- und Strukturierungsmerkmale gefunden werden können, findet eine Untergliederung in Berichtsarten statt, die eine Betrachtung der Verwendung der Berichtsinformation im Planungs- und Kontrollprozess zulassen soll. Zu unterscheiden sind diese Arten: die Standardberichte, die Abweichungsberichte und die Sonderberichte.[1062]

Das entscheidende Merkmal des Standardberichtes ist die Regelmäßigkeit. In zeitlich festgelegten Abständen findet eine Informationsversorgung vorbestimmter Stellen und Führungsebenen statt. Das Berichtsdesign und der Datenstamm ist vorgegeben, so dass man auch von „starren Berichten" spricht Da diese Standardberichte nicht rein auf den Berichtsempfänger orientiert sind, ist der Verdichtungsgrad der Information gering. Verschiedene Empfänger sind darauf angewiesen, eigenständig die notwendigen Informationen aus dem Bericht zu entnehmen. Aufgrund der hohen Standardisierung ist diese Berichtsart sehr kostengünstig.[1063] Von Nachteil ist, dass auf eine spezielle Informations- und Datenaufstellung verzichtet wird. Hinzu kommt, dass aufgrund der Datenschwemme ein Informationsmissbrauch innerhalb der mittleren und unteren Führungshierarchien nicht ausgeschlossen werden kann.

Im Gegensatz zu den Standardberichten werden die Abweichungsberichte nicht in regelmäßigen Zeitabständen verfasst. Sie sind ursächlich an die Erreichung oder Überschreitung von vorher festgelegten Toleranzwerten gebunden. Sie dienen der Warnung oder Früherkennung der Führungsebenen. Dabei werden im Normalfall Erlös-, Kosten- oder Gewinnkennzahlen als Abweichungsparameter dargestellt. Diese Berichte haben einen hohen Grad an Aktualität und Verdichtung.[1064] Von Nachteil ist, dass durch Informationsfehler oder bewusste Verfälschung Fehlalarme ausgelöst werden können, die zu einem falschen Führungsverhalten führen können.

Die Sonderberichte haben ein hohes Maß an Empfängerorientierung. „Ad-hoc" werden bestimmte Informationen angefordert.[1065] Eine Standardisierung von Form, Inhalt und Design ist

---

[1061] Buchholtz 2001, S. 221 – 226 und vgl. Jung 2003, S. 140 – 141.

[1062] Jung 2003, S. 141.

[1063] Jung 2003, S. 141 – 143.

[1064] Jung 2003, S. 143.

[1065] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2001, S. 24.

deshalb nicht möglich.[1066] Besonders dann, wenn die Organisationsführung einer konkreten Fragestellung nachgeht, ist die Untermauerung mittels Zahlen oder Informationen notwendig. Der genaue Zuschnitt auf den Empfänger stellt sich als aufwendig und kostenintensiv dar. Dieser Benutzerzuschnitt verursacht, dass der zeitliche Nutzen des Berichtsinhaltes sehr gering ist.

Die Berichtsarten beziehen sich im Normalfall auf das operative Controlling. Wegen des umfassenden Planungshorizontes lassen sich die strategischen Daten nur in begrenzten Maße standardisieren.

2.1.4 Kennzahlen zur Informationsverdichtung

Eine Zuspitzung von Zielen und Ergebnissen zu bestimmbaren Kennzahlen soll eine Verdichtung der organisationsinternen Informationsflusses gewährleisten. Durch die Aufstellung und Zuordnung von Sachverhalten in Form von Zahlen- und Datenmaterial findet eine Reduzierung der Informationswirklichkeit auf notwendige, überschaubare, verstehbare und verwendbare Parameter statt. Grundsätzlich gilt, dass alles, was messbar ist, in Kennzahlen wiedergegeben werden kann. Sowohl organisationsinterne als auch externe Sachverhalte und Informationen bieten sich für eine Komprimierung in Zahlenform an. Externe Daten stellen beispielsweise Vergleichsparameter zwischen Organisationen, Umweltfaktoren und Akzeptanzwerte dar.[1067] Wird dabei allein ein Faktor gemessen, dann spricht man von einer quantitativen Verdichtung.[1068] Die Verknüpfung von mehreren Variablen stellt dagegen eine qualitative Informationsverdichtung dar.[1069]

Die Grundsätze für die Aufstellung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen ist für das Controlling im Allgemeinen und das Berichtswesen im Besonderen von großer Bedeutung. Hier können Fakten präsentiert werden, die bei einer reliablen und validen Datenerhebung nur schwer zu widerlegen sind. Dadurch werden dem Controlling ausreichend Argumente und Überzeugungsansätze gegenüber den übrigen Fachbereichen geliefert.

Für die Aufstellung, Erhebung und Verwendung von Kennzahlen stellt Erhardt Mundhenke drei wesentliche Spielregeln auf: 1. die Erfassung ist zeitnah und genau durchzuführen, 2. die Daten werden regelmäßig gepflegt und aktualisiert und 3. das Format und das Design der

---

[1066] Nau/Wallner 1999, S. 230.
[1067] Schultz 2001, S. 234.
[1068] Vgl. Mundhenke 2001, S. 84.
[1069] Vgl. Mundhenke 2001, S. 84.

Datenerhebung sind operationalisiert.[1070] Zusätzlich ist der Schutz vor Missbrauch notwendig. Die Verwendung der Kennzahlen muss stets dem Organisationsinteresse dienen. Ein Missbrauch als Chance oder als Ausgangspunkt für eine Täuschung der übrigen Organisationsmitglieder ist unzulässig. Nicht nur das Vertrauen in das System könnte darunter leiden, sondern eine Beeinträchtigung des Verwaltungs- oder Unternehmenserfolges wäre eine zwangsläufige Konsequenz.

Zu unterscheiden sind Kennzahlenarten, die sich grundsätzlich in absolute und relative Zahlen aufgliedern. Unter absoluten Zahlen versteht man Einzelwerte, Summen, Differenzen oder Mittelwerte.[1071] Zahlenverhältnisse können in Form von Gliederungszahlen, Beziehungszahlen und Indexzahlen wiedergegeben werden.

Die Betriebswirtschaftlehre stellt einen enormen Fundus an Kennzahlensystemen zur Verfügung. Nichtsdestotrotz sind diese Ordnungs- und Rechensysteme an die spezifischen Organisationen anzupassen. Kennzahlensystem dienen der Gruppierung und Zuordnung der Kennzahlen.

2.2 Informations- und Kommunikationssysteme einer Organisation

Informations- und Kommunikationssysteme sind für eine Organisation grundlegende Arbeitseinrichtungen und Steuerungshilfsmittel. Sie basieren einerseits auf einer technischen und andererseits auf einer organisatorischen Grundlage. Daten und Informationen können mit technischen Geräten und modernen Steuerungsprogrammen weitergeleitet werden. Neben den Kommunikationsvorrichtungen, wie z. B. das Faxgerät, das Telefon, eine Konferenzschaltung, haben sich seit den 1970er Jahren Computer und andere EDV-Geräte als nicht mehr wegdenkbare Anlagen innerhalb einer Organisation etabliert. Eine Beschreibung der Kommunikationsmittel ist hinfällig, da ihr Bekanntheitsgrad sehr hoch ist. Dagegen soll eine Darstellung der EDV-Mittel einer Organisation und deren theoretischer Einsatz in Abschnitt 2.2.3 erfolgen. Darauf aufbauend werden verschiedene organisatorische Informationsstrategien der Verwaltungen und Unternehmen dargestellt (Ziffer 2.2.1 mit 2.2.3).

[1070] Mundhenke 2001, S. 86.

[1071] Jung 2003, S. 154 – 155.

2.2.1 Grundlagen der EDV und Kommunikationstechnik

Mit der zunehmenden Maschinisierung seit dem Ende des 19. Jahrhunderts ist oft der technologische Wandel der Ausgangspunkt für notwendige Strukturänderungen der Verwaltungen und Unternehmen.[1072] Die zunehmenden Datenfluten machen eine Archivierung, eine Zuordnung, eine Komprimierung und eine schnelle Übermittelbarkeit notwendig. Das heißt, dass eine Darstellung von komplexen Organisationsabläufen zu vereinfachen ist, damit sie technisch abgebildet werden kann. Hilfsmittel dazu sind neben den Kommunikationsmitteln für die Datenübertragung, EDV-Einrichtungen, die eine Erstellung, Archivierung und Aufbereitung von Daten zulassen.

Im Rahmen der elektronischen Datenverarbeitung unterscheidet man Geräte, die Personal Computer (PC) oder „hardware" genannt und die Programmsteuerung der PCs (software).[1073] Die technische Mindervoraussetzung für Computeranlagen innerhalb einer Organisation stellen sich wie folgt dar:

- ein Rechner mit einer Gesamtspeicherkapazität von fünf Gigabyte, einem Arbeitsspeicher von mindestens 128 Megabyte und einem Prozessor mit einer Taktung von mindestens 300 Megaherz,
- mindestens ein 17-Zoll-Farbmonitor,
- eine Dateneinlesevorrichtung (Scanner),
- ein Laserdrucker und
- ein Modem oder andere Vorrichtungen zur Übertragung von Daten auf einem oder mehrere Rechner.

Zur Gewährleistung eines optimalen Datenaustausches werden innerhalb der Organisationen die PC-Anlagen miteinander vernetzt. Damit eine zentrale Archivierung und Steuerung innerhalb dieser Netzwerke möglich ist, werden Groß- oder Zentralrechner als Serverstationen aufgebaut.[1074] Diese Server werden mit den Arbeitsstationen dann vernetzt, woraus eine Server-Client-Architektur entsteht.[1075] Zuständig für den Betrieb, die Weiterentwicklung und die Kontrolle des Netzwerkes sind die Administratoren, die als einzige einen totalen Zugriff auf das System haben. Dagegen haben die einzelnen Arbeitsbereiche, die Abteilungen und Fachbereiche als Nutzer nur funktions- und aufgabenbezogenen Zugriff. So kann sowohl eine Hierarchisierung der Informationssteuerung als auch eine effektive Kontrolle der Datenzugriffe erreicht werden.

[1072] Beyer 2001, S. 280 – 283 und Hertel 2001, S. 41 – 47.

[1073] Beyer 2001, S. 282 – 283.

[1074] Vgl. Jung 2003a, S. 687 und Beyer 2001, S. 285.

[1075] Beyer 2001, S. 285.

Nach der räumlichen Reichweite sind verschiedene Netzwerktypen zu unterscheiden: das LAN (local area network), das MAN (metropolitan area network), das WAN (wide area network) und das GAN (global area network).[1076] Bei dem LAN-Netzwerk handelt es sich um einen auf ein Gebäude, maximal auf eine Organisation beschränkter Typ.[1077] Stadtnetzwerke sind genauso wie die WAN-Netzwerke große Netzwerktypen. Sie verbinden verschiedene Nutzer.[1078] Das global area network verbindet dagegen verschiedene Nutzer weltweit. Das berühmteste Netzwerk dieser Art ist das „world wide web“ (WWW), in das sich jedermann eingliedern kann.[1079]

Für die Steuerung und Bedienung der genannten Geräte ist eine Programmierung der Computer erforderlich. Hierbei können die Unternehmen und Verwaltungen entweder auf individuelle Lösungen oder auf Standardsoftware zurückgreifen.[1080] Wegen ihrer Kostenintensität verzichten aber kleinere und mittlere Organisationen auf individuelle Lösungen. Anbieter wie z. B. Unix und Microsoft bieten diese Standardsoftware an. Andere Firmen, wie die System Anwendungen und Produkte AG (SAP), verkaufen funktionsbezogene Programme, die eine Verknüpfung verschiedener Merkmale zulassen. So wird beispielsweise die Zuordnung von Kosten und Erlösen stellen- oder personenbezogen möglich. Diese Anwendungen orientieren sich vorrangig an den spezifischen Interessen der Nutzer, denn jede Organisation hat unterschiedliche Fragestellungen, die es bei der Datenverknüpfung zu berücksichtigen gilt. Eine prinzipielle Erläuterung dieser Software wird im folgenden Abschnitt am Beispiel des SAP-R-Programms durchgeführt.

2.2.2 SAP Release

Die System Anwendungen und Produkte AG (SAP) hat in den letzten 30 Jahren Software für die Anwendung in betriebswirtschaftlichen Unternehmen entwickelt. Dabei hat sich der Programmtyp Release[1081] als Standardsoftware auch in den öffentlichen Verwaltungsträgern bis hin zu Spezialverwaltungen, wie z. B. die Bundeswehrverwaltung durchgesetzt. Vorrangige Leistung ist die Archivierung, Aufbereitung und Dokumentation von Daten, die das organisationelle Rechnungswesen, die Logistik und die Personalwirtschaft betreffen.[1082] Diese Softwa-

---

1076 Jung 2003a, S. 689, Abb. 38.
1077 Jung 2003a, S. 689.
1078 Jung 2003a, S. 689.
1079 Jung 2003a, S. 689.
1080 Jung 2003, S. 662.
1081 In diesem Zusammenhang ins Deutsche übersetzt mit dem Wort: Erleichterung.
1082 Liening 1996, S. 14.

re unterstützt damit die Dokumentations- und Berichtswesenfunktion des Controllings.[1083] Das derzeitige Standardprogramm ist SAP R/3, wenngleich Weiterentwicklungen stetig Fuß fassen. In diesem Abschnitt sollen vor allem die Funktionsprinzipien und Anwendungsbereiche dargestellt werden. Eine Einführung in die Anwendung würde dagegen den Rahmen der Arbeit sprengen.

Die Zielgruppe des Programms sind vor allem mittlere bis größere Organisationen beginnend ab ca. 100 Mitarbeitern.[1084] Der Einsatz setzt dabei eine umfangreiche Ausstattung mit EDV- und Kommunikationsanlagen voraus. Die Bereitstellung von Rechnern und EDV-Netzwerken, wie sie in Abschnitt 2.2.1 erläutert wurden, sind obligatorisch.[1085] Dadurch dass sich die SAP-Produkte an fast alle gängigen Betriebssysteme anpassen können, erreichen die Programme eine sehr hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit.

Der Aufbau der SAP-Realease-Software basiert auf einer dreistufigen Client-Server-Architektur bestehend aus dem Zentralrechner, der Applikationsebene und der Präsentationsebene.[1086] Kennzeichen ist dabei die Zentralisierung der Daten auf einem Zentralrechner, dem Server, der von verschiedenen berechtigten Nutzern, den so genannten Clienten, genutzt werden kann. Die Applikationsebene stellt die Abteilungsebene dar. Dort werden die Daten für die einzeln Organisationsteile zwischengelagert. Die dritte Ebene ist die Präsentationsebene. Hier haben die berechtigten Nutzer an ihren Einzelterminals die Möglichkeit, auf das eigene Arbeitsprofil bezogene Daten abzurufen oder Berichtsdaten einzuspeisen.[1087]

Der Umfang der Daten und Datenverknüpfungen legen die Zielsetzungen der Unternehmen und der Verwaltungen fest. Jede Organisation hat spezifische Vorstellungen und Interessen bezüglich der Auswertung des eigenen Leistungs- oder Produktionsprozesses. Schwerpunktunterschiede ergeben sich auch aus der Rechtspersönlichkeit der Organisation. Wesentliche Leistung des Programms ist, dass eine anwendungsorientierte Programmierung auf die Interessen der einzelnen Anwender möglich ist. Die Aufgabe des Anwenders ist es, die eigenen Schwerpunkte festzulegen und dafür zu sorgen, dass die Systemeingabe fehlerfrei funktioniert. Die Auswertung, das heißt die Zusammenstellung der Daten, löst das Programm eigenständig.

[1083] Liening 1996, S. 15.
[1084] Liening 1996, S. 15.
[1085] Liening 1996, S. 15.
[1086] Jung 2003, S. 665.
[1087] Vgl. Jung 2003, S. 665 ff.

Besonders von Vorteil für das Controlling sind Verknüpfungsmöglichkeiten, die das Gemeinkosten-, das Produktkosten- und das Prozesskostencontrolling ermöglichen. Hinzu unterstützt dieses Programm die Betriebs- bzw. die Verwaltungsstatistik (bezogen auf die interne Leistungsentstehung), die im folgenden Abschnitt dargestellt werden soll.

2.2.3 Organisationsstatistik

Der Statistikbegriff gewinnt für die Verwaltungsreform vor allem beim Vorantragen des Verwaltungscontrollings immer mehr an Bedeutung.[1088] Die statistische Aufstellung von Daten und Informationszusammenhängen ist ein wesentlicher Bestandteil des Berichtswesens (vgl. Ziffer 2.2). Wegen der enormen Datenfülle in den Verwaltungen und Unternehmen kommt es darauf an, über Mittel und Fachwissen zu verfügen, mit denen man eine Zuordnung, Aufstellung und Beurteilung ermöglicht.[1089] Zur Aufbereitung von Daten und Informationen muss das Controllingpersonal über grundlegende Fähigkeiten der Statistik verfügen. Schließlich ist es eine zentrale Controllingaufgabe, im Rahmen des Berichtswesens dem Betrachter oder Auftraggeber wesentliche Informationen als Entscheidungsgrundlage anzubieten.

Der zeitliche Bezug einer Statistik kann vergangenheits-, gegenwarts- oder zukunftsorientiert sein. Zu unterscheiden sind organisationsinterne und externe Statistiken. Nach innen gekehrte Informationsaufstellungen dienen zunächst der Kontrollfunktion und der Erfolgsrechnung. Die Abgabe von Informationen nach außen wird dann notwendig, wenn staatliche Stellen Berichte verlangen (so beispielsweise bei der Steuer oder der Haushaltsrechnung) oder Informationen für bestimmte Personen- oder Personengruppen zur Verfügung gestellt werden. Damit eine Organisation zukunftsfähig bleibt ist es erforderlich, Umweltprognosen einzuholen.

Im weiteren Verlauf der Arbeit sollen die Unterschiede für die Verwaltungs- (Ziffer 2.2.3.1) und Betriebsstatistik (Ziffer 2.2.3.2) dargestellt werden. Auf die Grundlagen der Statistik wird dagegen nicht mehr eingegangen.

2.2.3.1 Verwaltungsstatistik

Neben den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder erhebt jede Verwaltung eigene Statistiken. Die statistischen Ergebnisse dienen einerseits als:

- Kontrolle,
- Planungsgrundlage,

[1088] Pook/Tebbe 2002, S. 102 – 103.

[1089] Vgl. Röck/Locher/Loos 1990, S. 11.

- Grundlage für die Änderung und Anpassung von Gesetzen und Verordnungen,[1090]
- Informationsgrundlage und
- Entscheidungsgrundlage.

Die Kontrollfunktion ergibt sich aus der Notwendigkeit der Verwaltungskontrolle (vgl. Abschnitt B/4.5.5.1). Unter dem Kontrollbegriff versteht man zunehmend eine Erfolgskontrolle der Maßnahmen der Verwaltungsreform. Da sich die Zahlen der Verwaltungsumwelt ständig ändern, ist eine konkrete Aufstellung und Prognose der Verwaltungskunden als Planungsgrundlage notwendig.[1091] Von Interesse sind insbesondere die Entwicklung der allgemeinen Lebensqualität, Änderungen der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur und eine Analyse der Umweltbedingungen.[1092] Viele Verordnungen und Gesetze des Bundes und der Länder nehmen Bezug auf die Entwicklung verschiedener Daten (z. B. Bevölkerungsentwicklung, Geburtenrate, Wohlstandsentwicklung).[1093] So ist beispielsweise die Bevölkerungsentwicklung für die Zuteilung von Bundeszuschüssen grundlegend. Ein Wandel dieser Entwicklung kann eine Änderung der Zuschüsse zur Folge haben. Die Entwicklung von Daten kann ebenfalls einzelne Gesetze in Frage stellen. So sind beispielsweise viele Gesetze zur Angleichung der Lebensverhältnisse in Deutschland dann überflüssig, wenn ein Angleich stattgefunden hat. Die Informations- und Entscheidungsfunktion ist für jedes Berichtswesen grundlegend.

Bei der Aufstellung amtlicher Statistiken sind folgende Kriterien zu berücksichtigen.[1094] 1. eine Erhebung darf nie ohne eine Rechtsgrundlage stattfinden. Dies gilt auch für organisationsinterne Erhebungen, die die Persönlichkeitsrechte der Mitarbeiter berühren; 2. zu unterscheiden sind Statistiken mit Auskunftspflicht oder Geheimhaltungspflicht; 3. viele Statistiken unterliegen der Veröffentlichungspflicht.

2.2.3.2 Betriebsstatistik und Betriebsabrechnung

Die vier statistischen Grundlagen Kontrolle, Planung, Information und Entscheidung sind ebenfalls elementar für die Aufstellung der Betriebsstatistik. Die Unterschiede zu den hoheitlichen Verwaltungen sind aufgaben- und funktionsbezogen zu betrachten. Orientieren sich die Verwaltungen neben den Effizienz- und Effektivitätszielen vor allem auf das Ziel der Gemeinwohloptimierung, so zielt die Betriebsführung öffentlicher oder privatwirtschaftlicher Unternehmen darauf ab, die Liquidität zu sichern und den unternehmerischen Gewinn zu

---

1090 Vgl. Röck/Locher/Loos 1990, S. 12 – 13.
1091 Vgl. Püttner 2000, S. 329 – 330.
1092 Pook/Tebbe 2002, S. 102 – 103.
1093 Vgl. Röck/Locher/Loos 1990, S. 12 – 13.
1094 Röck/Locher/Loos 1990, S. 12 – 13.

maximieren. Die öffentlich-rechtlich organisierten Betriebe und Betriebsformen konzentrieren sich dagegen auf die Erwirtschaftung der Kosten. Der Fokus des Unternehmers/der Betriebsführung zielt auf die Beobachtung und Prognose der eigenen Mikroperspektive gegenüber Unternehmensumwelt, Unternehmenskunden und anderen Marktteilnehmern. Die Verwaltungsstatistik hat dagegen neben der Mikroperspektive der eigenen Organisation auch den globalen Wandel der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Umwelt zu beobachten und zu prognostizieren.

Wesentlich für das Marktüberleben einer Unternehmung/eines öffentlichen Betriebes ist die Gewinn- oder Verlustfeststellung, wozu eine periodische Erfolgsrechnung durchzuführen ist. Die BWL bietet dazu das Verfahren der Vollkostenrechnung an. Ziel ist es, periodisch (z. B. Monatsrhythmus) alle Erlöse und Kosten miteinander zu verrechnen, damit Verluste und Gewinne rasch ermittelbar sind. Indem man die Erlöse einer Periode mit den Bestandsveränderungen an Halb- und Fertigungserzeugnissen und der aktivierten Eigenleistung addiert, erhält man die Gesamtleistung einer Periode. Subtrahiert man davon die Gesamtkosten der Periode, erhält man als Ergebnis den periodischen Betriebserfolg.[1095] Da jedoch ein Unternehmen über eine komplexe Fertigungs- und Produktionsstruktur verfügt, ist eine differenziertere Aufschlüsselung auf Vollkostenbasis notwendig.[1096] Schließlich sollen Erfolge und Misserfolge konkret zugewiesen werden.

Die Erfolgsrechnung untergliedert sich in die Kostenartenrechnung, die Kostenstellenrechnung, die Kostenträgerrechnung und in die Erlös- bzw. Leistungsrechnung.[1097] Die Aufstellung der Kostenarten ermöglicht eine Zuordnung der Gesamtperiodenkosten, die sich aufgliedern in Gemeinkosten und Einzelkosten[1098], zu den einzelnen Kostenarten. Die Zuteilung der Gemeinkosten auf die Kostenstellen hat die Aufschlüsselung der Kostenverursachung zum Ziel. Die Kostenträgerrechnung beinhaltet zum einen die genaue Zuordnung der verursachten Einzelkosten auf die Kostenträger und zum anderen die Verteilung der Gemeinkosten mittels einem möglichst verursachungsgerechten Verteilungsschlüssel auf die Kostenträger. Die Erlös- bzw. Leistungsrechnung beinhaltet eine nach Produktarten gegliederte Aufstellung der Gesamtperiodenleistung. Ein Abgleich dieser Rechnung mit der Kostenträgerechnung ermöglicht eine Aufgliederung des kalkulatorischen Erfolges nach Produkten. Die folgende Abbildung fasst die betriebliche Erfolgsrechnung zusammen.

[1095] Schierenbeck 2003, S. 658.

[1096] Schierenbeck 2003, S. 659 ff.

[1097] Vgl. Schierenbeck 2003, S. 659 – 664.

[1098] Einzelkosten können direkt dem Verursacher zugeordnet werden, wogegen Gemeinkosten durch verschiedene Organisationsbereiche verursacht werden.

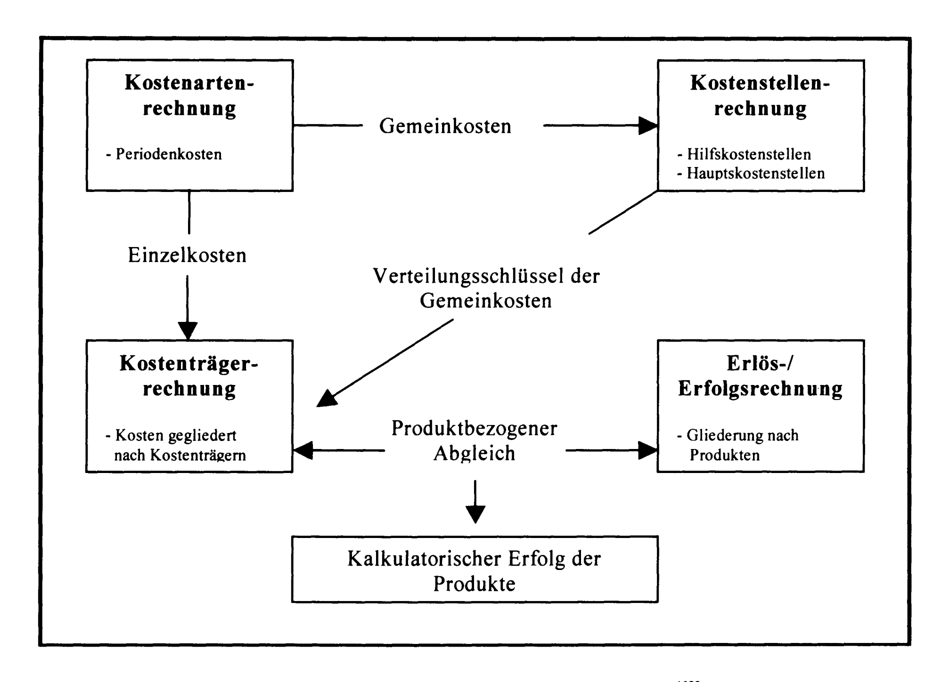


Abb. 46: Grundstruktur der periodischen Betriebsabrechnung auf Vollkostenbasis[1099]

Die Ergebnisse der Erfolgsrechnung werden in einem Betriebsabrechnungsbogen als statistisches Tableau zusammengefasst. Die dargestellte Erfolgsrechnung einer Unternehmung kann ohne weiteres in den öffentlich-rechtlichen Betrieben durchgeführt werden. Über das Verfahren der Vollkostenrechnung hinaus hat die BWL die Erfolgsrechnung auf Teilkostenbasis entwickelt. Im Gegensatz zur Vollkostenrechnung verrechnet die Teilkostenrechnung nur die variablen Kosten auf die Kostenträger.[1100] Diese vereinfachte Rechnung bietet sich an, wenn davon auszugehen ist, dass mit keiner Veränderung der Fixkosten zu rechnen ist. Aufgrund der Komplexität wird dieses Verfahren im Zusammenhang dieser Arbeit nicht weiter erläutert.

1099 Schierenbeck 2003, S. 659, Abb. 325.

1100 Liening 1996, S. 72

3. Personal und Personalcontrolling

Das Personal ist ein zentraler Produktionsfaktor jeder Organisation. Klassisch bezeichnet man es als einen Kostentreiber. Eine positive Betrachtung legt dagegen zu Grunde, dass die Leistungsentstehung und Leistungsfähigkeit einer Verwaltung oder eines Unternehmens hauptsächlich von seinen Mitarbeitern ausgeht. Ein Aufgreifen des Personals als Praxisfeld des Controllings ist notwendig. Kernaufgabe des Controllings ist die Evaluation der Personalarbeit.[1101] Aufgrund der zunehmenden Kostensenkungserfordernissen ist hier eine Ausschöpfung aller Ressourcen und Potenziale notwendig. Im weiteren Verlauf der Arbeit werden daher die Bedeutung der „Human Ressource" für die Verwaltungswissenschaft in Abschnitt 3.1 erläutert. Im Anschluss daran soll das Praxisfeld „Personalcontrolling" (Ziffer 3.2) erläutert werden.

3.1 Personalwirtschaft aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive

Die Steuerung des Personals innerhalb öffentlich-rechtlicher Organisationen, Selbstverwaltungsträger, Behörden, Verwaltungen,[1102] Betriebe und Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung ist Teil der „Ressourcenverwaltung"[1103]. Der Mensch als Arbeitskraft wird als Ressource in den Vordergrund gestellt. Traditionell fasst man die öffentlich-rechtliche Personalverwaltung innerhalb der Organisationen unter dem Begriff Personalwesen zusammen. Grundlegende Bestanteile sind das Personalvertretungsrecht, der Haushalt und das Haushaltsrecht, die Personalorganisation und die Personalpolitik. [1104] Der Handlungsspielraum innerhalb des Personalwesens ist nach wie vor begrenzt, weil besondere Gesetze, Verordnungen und Vorschriften den Umgang mit öffentlich-rechtlichem Personal restriktiv regeln.[1105]

Traditionelle Aufgaben des Personalwesens sind die Personalplanung, die Steuerung des Personaleinsatzes und die Personalkontrolle.[1106] Aufgrund des hohen Reformbedarfs der öffentlichen Verwaltungen, ausgelöst durch eine anhaltende Verknappung der monetären Ressourcen, findet derzeit ein Paradigmenwechsel bei der Umsetzung des Personalwesens statt. Kennzeichen der Verwaltungsmodernisierung ist die Übernahme und Transformation betriebswirtschaftlicher Ansätze und Verfahrensweisen. So auch beim Personal. Hier übt die be-

---

[1101] Jung 2003, S. 532.

[1102] Müller 2003, S. 9 und vgl. Dose/Bruder 2001, S. 331 – 338.

[1103] Müller 2003, S. 9 – 10 und Novak 1994, S. 170 f.

[1104] Müller 2003, S. 9 – 10 und Novak 1994, S. 170.

[1105] Müller 2003, S. 9 – 10 und Becker 1989, S. 835.

[1106] Müller 2003, S. 9 – 10, Novak 1994, S. 173 und Becker 1989, S. 836 ff.

triebswirtschaftliche Personalwirtschaftslehre einen starken Einfluss auf das öffentliche Personalwesen aus. Der zunehmende Leistungsdruck[1107] auf die Personalwirtschaft führt dazu, dass die Bereiche der Personalbeschaffung, Personalauswahl, Personalmotivation und der Personalfreisetzung von entscheidender Bedeutung geworden sind.

Das öffentlich-rechtliche Personal wird als strategische Ressource für die anstehenden Verwaltungsreformen betrachtet. Diese Erkenntnis „markiert den Übergang" von der traditionellen öffentlich-rechtlichen Personalverwaltung als Bestandteil des Personalwesens hin zur modernen Personalführung.[1108] Es findet eine Anpassung des Personalwesens an die betriebliche Personalwirtschaft statt, wenngleich festzustellen ist, dass eine vollständige Anpassung nicht möglich ist. Rechtliche Rahmenbedingungen, die sich beispielsweise aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums ergeben, können langfristig nicht überwunden werden. Dennoch wird verstärkt das Personalwesen durch Organisations- und Managementgedanken ergänzt und weiterentwickelt.[1109] Kennzeichen dieser Ergänzung ist die Anwendung des Personalcontrollings.

3.2 Personalcontrolling

Die Entstehung des Personalcontrollings ist das Ergebnis der stetigen Spezialisierung des Controllings seit den 1970er Jahren.[1110] Eine Erhebung des Ökonomie-Professors Rolf Wunderer ergab, dass sich im Jahre 2002 durchschnittlich 27 % aller deutschen Unternehmen mit Personalcontrolling befasst haben. Diese geringe Zahl wird von den Verwaltungen derzeit noch unterschritten. Noch wird der Anwendungsnutzen von Personalcontrolling nicht erkannt.[1111]

Vor allem beschäftigt sich die BWL mit diesem speziellen Zweig des Controllings. Zielsetzung ist es, die personalwirtschaftlichen Abläufe und Prozesse einer Organisation im Rahmen der Organisationsziele – Gemeinwohloptimierung, Outcome, Gewinn – zu verbessern.[1112] Neben dem Ausschöpfen vorrangig ökonomischer Potenziale kommt es auch auf die Aktivierung sozialer Gesichtspunkte an.[1113] Moderne Erklärungsansätze sehen darin den Schlüssel zur Aktivierung der Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter. Darüber hinaus versteht man unter Perso-

---

[1107] O. V. 2000 S. 21 f.

[1108] Naschold/Bogumil 2000, S. 98 f.

[1109] Schedler/Proeller 2000, S. 217.

[1110] Bertram 2001, S. 205.

[1111] Wunder/Dick 2000, S. 183 – 185 und Jung 2003, S. 532.

[1112] Bertram 2001, S. 205.

[1113] Wunderer/Jaritz 2002, S. 14.

nalcontrolling den Versuch, die Personalarbeit zu evaluieren und als Wertschöpfung gegenüber den anderen Organisationsteilen messbar zu machen.[1114] Es stellt sich die Frage, was die Personalarbeit im Rahmen der Kosten- und Leistungsbetrachtung an Nutzen zur Verfügung stellt?[1115]

Den Grobzielen der Personalwirtschaft – Outcome, Gewinn, Gemeinwohlmaximierung – stehen spezifische Ziele des Personalcontrollings gegenüber. Ziele des Personalcontrollings sind die umfassende Unterstützung der Personalwirtschaft und der Personalplanung, die Sicherstellung und Optimierung der Informationsversorgung im Personalwesen, eine Verbesserung der Daten, der Datenauswahl zur Steigerung des Informationsangebotes, die Koordination und Erhöhung der Flexibilität der Personalarbeit.[1116] Hieraus resultieren diese drei zentralen Aufgabenfelder des Personalcontrollings:[1117]

- die Informationsaufgabe,
- die Dienstleistungs- und Serviceaufgabe und
- die Wahrnehmung von strategischen und operativen Aufgaben der Personalarbeit.

Bestandteil der Informationsarbeit ist die Erhebung und Auswertung von Daten und Personalkennzahlen. Zur Koordinierung dieser Analyse ist die Aufstellung eines Personalinformationssystems (PIS) notwendig. Dieses Informationssystem soll eine schnelle, präzise, aktuelle und umfassende Informationsbereitstellung für die Personalplanung, Steuerung und Kontrolle ermöglichen.[1118] Für die Funktionsfähigkeit des Systems ist im Einzelnen festzulegen, welche Informationen von Bedeutung sind, wie das Berichtswesen zu funktionieren hat, wem diese Daten zugänglich gemacht werden und wie und in welchen zeitlichen Abständen die Auswertung durchzuführen ist. Neben den technischen Voraussetzungen sind dabei rechtliche Grundlagen des Datenschutzes und der betrieblichen Mitbestimmung zu berücksichtigen.[1119] Die Ausprägung des PIS ist abhängig von der Struktur und der Größe der Organisation. Zu erheben sind quantitative, qualitative Daten, Kostendaten, Verhaltens- und Ereignisdaten.[1120]

Die quantitativen Daten gliedern sich in Mengen- und Strukturkennziffern.[1121] Die Mengendaten geben Aufschluss darüber, wie hoch die Belegschaft im Einzelnen ist, das heißt, welchen

---

[1114] Jung 2003, S. 532, Wunderer/Jaritz 2002, S. 12 und Becker 1994, S. 295.
[1115] Wunderer/Jaritz 2002, S. 32, Nr. 2.4.3.1 f.
[1116] Jung 2003, S. 532 – 533.
[1117] Jung 2003, S. 533.
[1118] Jung 2003a, S. 680.
[1119] Maess/Franke (Hrsg.) 2002, S. 208 und 213.
[1120] Maess/Franke (Hrsg.) 2002, S. 209.
[1121] Maess/Franke (Hrsg.) 2002, S. 209.

Umfang hat die Stamm bzw. Nichtstammbelegschaft? Die strukturelle Zuordnung dieser Daten stellen die Strukturziffern dar. Das bedeutet, wie viele der Mitarbeiter sind beispielsweise Angestellte, Beamte oder Arbeiter und wie Schlüsseln sich die jeweiligen Gehaltsgruppen auf (usw.)?[1122]

Die qualitativen Daten der Mitarbeiter lassen eine Darstellung der theoretischen und praktischen Kenntnisstände zu,[1123] wobei die Ausbildungsabschlüsse, den Stand der Fortbildungsmaßnahmen und die Einsatzmöglichkeiten der Mitarbeiter darzustellen sind. Diese Daten werden im Normalfall aus der Personalakte entnommen und dürfen wegen des Datenschutzes nicht personbezogen in das PIS einfließen.

Die Kostendaten zeigen an, wie viel der Einsatz der Belegschaft kostet.[1124] Ziel ist eine konkrete Aufschlüsselung der Grundgehälter/Löhne und der zusätzlich vereinbarten Entgeltleistungen, wie z. B. Weihnachtsgeld, Akkordlohn, Überstundengehälter, Zulagen, Leistungszulagen. Aus dieser Aufstellung soll hervorgehen, wie viel der Personaleinsatz kostet. Diese Kosten können dann der betrieblichen Leistungsentstehung gegengerechnet werden, wodurch eine Kontrolle der Personalkosten produktbezogen stattfindet.

Die Verhaltens- und Ereignisdaten geben personenbezogen über das Verhalten des Mitarbeiters Aufschluss, wobei eine Berücksichtigung rechtlicher Bestimmungen erforderlich ist So legt beispielsweise § 87 I 6 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) für privatrechtlich beschäftigte Personen fest, dass die Einrichtung einer technischen Anlage, die das Verhalten und die Leistung der Arbeitnehmer überwachen soll, der betrieblichen Mitbestimmung unterliegt. Gleiche Bestimmungen sind im Bereich des Bundesangestelltentarifs (BAT) und im Beamtengesetz (BBG) festgelegt. Darüber hinaus ist die Nutzung der gewonnen Daten auf das äußerst Notwendige im Rahmen des Datenschutzes zu beschränken. Von Bedeutung für eine Organisation können z. B. die Krankenfehlzeiten, die Fluktuationsraten oder die Anzahl der Arbeitsunfälle sein.

Die Betrachtung von Dienstleistungen innerhalb der Organisationen ist eine moderne Entwicklung. Zu beobachten ist, inwieweit die einzelnen Organisationsteile sich gegenseitig unterstützen. Diese Unterstützungsleistung kann sowohl quantitativ als auch qualitativ bemessen werden und mündet in einer Bewertung der Wertschöpfung der Dienstleistung. So bezeichnen Autoren wie Rolf Wunderer die Personalabteilungen als Wertschöpfungscenter, die zur Wertschöpfung gegenüber der Organisation verpflichtet sind. Wunderer bezieht sich dabei auf die

---

[1122] Maess/Franke (Hrsg.) 2002, S. 209, vgl. Übersicht 66.

[1123] Maess/Franke (Hrsg.) 2002, S. 210.

[1124] Maess/Franke (Hrsg.) 2002, S. 211.

Spartenorganisation, die eine Organisationsgliederung in Zentralbereiche und Sparten vorsieht (vgl. Ziffer 1.2.1). Die Personalabteilung als Wertschöpfungscenter (Profit-Center) ist gegenüber den anderen Abteilungen zur Dienstleistung verpflichtet, die nach drei wesentlichen Kriterien zu beurteilen ist:[1125]

- die Managementqualität,
- die Servicequalität und
- die Businessqualität.

Der Begriff der Managementqualität beinhaltet die Güte, inwieweit Analysen, Planung, Koordination und innovative Ideen als Ergebnis des Managements zum Organisationserfolg beitragen. Die Servicequalität der Dienstleistungen meint die Zufriedenheit der Abteilungen mit den Maßnahmen der Personalabteilungen.[1126] Es versteht sich von selbst, dass vorrangig das bestqualifizierteste (Ausbildung, Motivation und gesundheitlicher Zustand) Personal zur Verfügung zu stellen ist. Die Wirtschaftlichkeit und die Rentabilität der Personalabteilung steht bei der Beurteilung der Business-Qualität im Vordergrund. Die Management- und die Servicequalität ist so kostengünstig wie möglich zu erzielen.[1127] Ist dieses Kriterium nicht erfüllt, stellt sich für die Organisation die Frage, ob die Abteilungen selber die Personalarbeit übernehmen (Dezentralisierung) oder die Abgabe dieser Aufgabe an Personalserviceagenturen (Outsourcen) rentabler ist.

Die Wahrnehmung strategischer und operativer Aufgaben der Personalarbeit dient der Führungsunterstützung im Rahmen der Personalarbeit. „Die Rolle des Personal-Controllings innerhalb der strategischen Personalarbeit liegt in der Unterstützung unternehmensstrategischer Überlegungen.“[1128] Das bedeutet eine Fortentwicklung der gewählten Personalstrategien. Im Rahmen des operativen Personalmanagements wird die Durchführung der Personalplanung, des Personalmarketings, der Personalfreisetzung, die Personalverwaltung und der Personalführung unter Controllingaspekten analysiert und unterstützt.[1129]

[1125] Wunderer/Jaritz 2002, S. 6 – 7.

[1126] Vgl. Wunderer/Jaritz 2002, S. 6 – 7.

[1127] Vgl. Wunderer/Jaritz 2002, S. 6 – 7.

[1128] Zit. n. Jung 2003, S. 533.

[1129] Jung 2003, S. 534.

4. Projektmanagement

Neben der Ausführung von Routineprozessen sind Organisationen mit der Umsetzung von Projekten beauftragt. Einerseits können diese auf Eigeninitiative veranlasst werden. Andererseits zwingen unerwartete Umwelteinflüsse die Verwaltungen und Unternehmen mittels Projektmanagement den Fortbestand und die Leistungsfähigkeit der Organisation zu sichern. Controlling als Steuerungs-, Koordinierungsinstrument und Mittel zur Effizienz- und Effektivitätskontrolle leistet seinen spezifischen Beitrag zum Projektmanagement. Eine Beschreibung des Projektmanagements als zentrales Praxisfeld für das Verwaltungscontrollings ist deshalb im Rahmen dieser Arbeit notwendig. Im weiteren Verlauf des Abschnitts 5 werden die Grundlagen des Projektmanagements (Ziffer 4.1) und Verfahren des Projektcontrollings dargestellt (Ziffer 4.2).

4.1 Grundlagen des Projektmanagements

Seit der Existenz von Organisationen beschäftigt man sich mit der Planung und dem Voranbringen von Projekten. Vorläufer des heutigen Projektmanagements ist das generalstabsmäßige Planen von militärischen Projekten im Zweiten Weltkrieg.[1130] Insbesondere die amerikanische Raumfahrtbehörde National Aeronautics and Space Administrations (NASA) hat mit dem Voranbringen der ersten Mondlandung in den 1960er Jahren das Projektmanagement vorangetrieben. Neben umfangreichen Effektivitätskriterien standen bei der Zielsetzung der ersten Mondlandung besonders ökonomische Gesichtspunkte im Vordergrund. Es kam auf eine möglichst schnelle und kostengünstige Projektumsetzung an.[1131] Erst gegen Ende der 1960er Jahre wurde der Begriff des Projektmanagements in den USA verwissenschaftlicht.

Vor der Erklärung des Projektmanagements soll zum besseren Verständnis der Projektbegriff erläutert werden. Die Deutsche Industrienorm (DIN) 69901 bezeichnet Projekte als Vorhaben, die im Wesentlichen durch die Einmaligkeit der Projektbedingungen charakterisiert sind.[1132] Diese noch zu allgemeine Definition ist aber nicht hilfreich als Grundlage für die Erläuterung des Projektmanagements. Projekte sind zeitlich, sachlich, räumlich begrenzte und zukunftsorientierte Arbeitsvorhaben einer Organisation, die Sach- und Geldmittel binden.[1133] Sie dienen dem Fortbestand und der Entwicklung der Verwaltungen oder Unternehmen. Wesentliche Mangelzustände des Projektmanagements sind Zeit, Liquidität und Sachverstand. Aufgabe ist

---

[1130] Finken 1999, S. 33.

[1131] Finken 1999, S. 33.

[1132] Dillerup 2001, S. 216.

[1133] Vgl. Schwarze 2001, S. 13.

es daher, diese Zustände auszugleichen. Ein weiteres rationales Kennzeichen ist die klare Zielsetzung von Projekten, die vor dem Projektbeginn feststehen muss.

Das Projektmanagement umfasst daher alle Organisationsaufgaben, die die Zielsetzung, die Steuerung, Koordination und Umsetzung von Projekten betrifft.[1134] Der Unterschied des Projektmanagements zum Projektcontrolling liegt darin verborgen, dass der Managementbegriff global alle Elemente der Projektumsetzung zu berücksichtigen hat. Das Controlling dagegen ist ein „Teilsystem des Projektmanagements“[1135] und beschränkt sich auf die Moderation (vgl. Ziffer B/4.5.4.1), die Steuerung, die Effizienz- und Effektivitätskontrolle.[1136] Die Durchführung und Umsetzung des Know-hows ist die Aufgabe der sachverständigen Projektmitarbeiter und Experten.

Konzeptionell bestehen Projekte aus einem Auftraggeber, einem Lenkungsausschuss, einer Projektgruppe und der Projektleitung.[1137] Der Auftrag für ein Projekt kann sowohl von der Organisationsführung kommen als auch von außen, sei es durch Kunden, Bürger oder hierarchisch übergeordnete Organisationen herangetragen werden. Kennzeichnend für den Auftraggeber ist, dass er über die Ressourcenhoheit verfügt und die Projektziele und Rahmendaten (Zeit, Abläufe, Vorstellungen) festlegt. Die Projektumsetzung koordiniert der Lenkungsausschuss. Ihm gehören Führungskräfte der höchsten Hierarchieebene oder die Vertreter der Auftraggeber an.[1138] Er gilt als Bindeglied zwischen Organisationsführung und Projektleitung. Nach Abschluss der Projektphasen (Meilensteinen) wird der Fortgang des Projektes beurteilt und bei Bedarf der Organisationsführung vorgetragen. Die Projektgruppe ist die ausführende Einheit des Projektes. Der Einsatz von Projektteams (vgl. Ziffer B/1.1.2.3) oder Projektstäben (vgl. Ziffer B/1.1.1.1) ist möglich. Die Projektgruppen bestehen aus Projektmitarbeitern, die für ihren Auftrag bis zu 80 % von ihrem Routineauftrag freigestellt werden. Hinzu kommen Experten, die bis zu 100 % für das Projekt eingesetzt werden.[1139] Die Projektleitung ist verantwortlich für die Projektplanung (Kosten, Termine, Aufgaben, Ressourcen), die Projektsteuerung, die Berichterstattung, die Projektmoderation und die Erreichung des Projektzieles.[1140] Die Aufgaben des Leitungspersonals gleichen den Controllingaufgaben, so dass eine Beauftragung des Controllingpersonals mit der Projektleitung sinnvoll ist.

[1134] Schwarze 2001, S. 15.

[1135] Finken 1999, S. 38.

[1136] Vgl. Finken 1999, S. 37, Nr. 3.1.3.

[1137] Kurpicz/Richartz o. J., S. 59.

[1138] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) o. J., S. 11.

[1139] Kurpicz/Richartz o. J., S. 59.

[1140] Kurpicz/Richartz o. J., S. 60.

Zeitlich gliedern sich Projekte in fünf Phasen:[1141]

- die Projektvorbereitung,
- den Projektstart,
- die Projektplanung,
- die Projektsteuerung und
- der Projektabschluss.

Die Projektvorbereitung ist die Phase von der Erstellung des Projektauftrages bis hin zur Festlegung der einzelnen Projektorganisation. Im Anschluss daran erfolgt der Projektstart. Im Rahmen einer „Kick-off-Veranstaltung“ wird das Projekt und die Projektorganisation den Projektteilnehmern vorgestellt.[1142] Darüber hinaus kommt es darauf an, die Rollen der Mitglieder und die Spielregeln der gemeinsamen Arbeit festzulegen. Die Projektplanung ist kontinuierliche Aufgabe der Projektleitung und des Lenkungsausschusses, wobei eine sinnvolle Ablauf- und Ressourcenplanung erforderlich ist.[1143] Die Aufgabe der Projektsteuerung ist gebunden an die Projektleitung. Abweichungen vom Projektplan sind frühwarnend festzustellen und Lösungsansätze vorzubringen, die eine Verbesserung der Situation herbeiführen können.[1144] Die Projektdokumentation soll bei Projektabschluss eine Rückschau auf die Projektumsetzung zulassen, wozu eine umfassende Dokumentation notwendig ist, die im Projektabschlussbericht einfließt.[1145]

4.2 Projektcontrolling

Das Projektcontrolling kann als eine Art „Multiprojektcontrolling“[1146] bezeichnet werden. Neben der Steuerungsaufgabe, der Koordinationsaufgabe und der Effizienz- und Effektivitätskontrolle kommt es in diesem Zusammenhang auf die Erfüllung der Planungsaufgabe (vgl. Ziffer B/4.3 und 4.4.1.2) an. Nur das Zusammenwirken der genannten Funktionsaufgaben gewährleistet, dass der Fortgang des Projektes zeitlich verzugslos und kostengünstig abläuft und zu einem qualitativ hochwertigen Ergebnis führt. Steuerung, Koordination und Wirtschaftlichkeit wurden bisher ausreichend in den verschiedenen Controllingansätzen und Praxisfeldern beschrieben. Die Planungsaufgabe soll dagegen im Rahmen des Projektcontrollings herausgehoben werden.

1141 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) o. J., S. 5.

1142 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) o. J., S. 16 – 17.

1143 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.) o. J., S. 22 – 24.

1144 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) o. J., S. 26 – 28.

1145 Bundesministerium des Innern (Hrsg.) o. J., S. 29 – 31.

1146 Dillerup 2001, S. 215.

Die BWL hat für die Planung und Ablauferstellung von Projekten verschiedene Verfahren entwickelt, die die bloße Schätzung von Zeitabläufen unter Kosten-, Zeit- und Qualitätsgesichtspunkten präzisieren sollen. Durchgesetzt hat sich dabei die Netzplantechnik, die im weiteren Verlauf (Ziffer 4.3) dargestellt werden soll.

Vor der Erstellung eines Netzplanes sind wesentliche Planungsschritte durchzuführen: die Strukturplanung, die Zeitplanung, die Kapazitätsplanung und die Kosten-, Gewinn- bzw. Kostendeckungsplanung.[1147] Zur Erreichung einer möglichst genauen Schätzung sind die Experten der Projektteams mit einzubeziehen. Die Strukturplanung stellt eine Auflistung der einzelnen Projekttätigkeiten und Vorgänge dar.[1148] Die Zeitplanung verlangt, dass jeder der aufgelisteten Tätigkeit ein minimal und maximal möglicher Zeitrahmen zugewiesen wird.[1149] Dabei sind die Abhängigkeiten zwischen den Ablaufschritten zu beachten. Unter der Kapazitätsplanung ist zu verstehen, dass eine Organisation nach der Feststellung der Tätigkeiten und Zeitabläufe prüfen muss, ob man das Projekt mit den gegebenen Kapazitäten umsetzen kann. Die Frage lautet dabei, ob das vorhandene Personal, Material, Kapital und die Liquidität ausreichen. Besonders für die Feststellung der liquiden Mittel ist die Schätzung der Kosten, das heißt der Personal-, Material- und Sachkosten entscheidend. Ein gänzlicher Abgleich der bisherigen Planungsschritte kann beispielsweise zu der Beurteilung führen, ob dass Projekt für eine Unternehmung rentabel ist. Die Planungsergebnisse sind dann dem Lenkungsausschuss und dem Projektauftraggeber zu eröffnen. Erst nach der Genehmigung der Planungsergebnisse ist die endgültige Aufstellung eines Netzplanes als Planungsgrundlage für das Projekt sinnvoll.

4.3 Netzplantechnik

Netzpläne sind eine graphische Zusammenfassung der in Abschnitt 4.2 dargestellten Planungsschritte. Zu unterscheiden sind verschiedene Verfahren, die jedoch die gleichen Prinzipien zu Grunde legen. Generell werden die einzelnen Vorgänge und Tätigkeiten eines Projektes graphisch in einer logischen zeitlichen Reihenfolge dargestellt.[1150] Diese Zeitabfolge fasst die frühestmöglichen und spätestmöglichen Umsetzungstermine der einzelnen Planungsschritte zusammen. Unter frühestmöglich soll der Zeitpunkt verstanden werden, der unter günstigen Voraussetzungen, aber durchaus im Bereich des Möglichen, erreicht werden kann. Die späteste Möglichkeit der Realisierung geht dagegen von einem Zeitpunkt aus, der erreicht werden muss, damit dass Projekt nicht ins Stocken gerät. Die Differenz dieser Möglichkeiten stellt ei-

---

[1147] Schierenbeck 2003, S. 176 ff. und S. 176 Abb. 96.

[1148] Finken 1999, S. 102 f. und Schierenbeck 2003, S. 177 f.

[1149] Schierenbeck 2003, S. 178 – 179.

[1150] Finken 1999, S. 108 – 109.

ne Pufferzeit dar, die in die Planung eingestellt wird.[1151] Die Aneinanderreihung der einzelnen Tätigkeiten lässt somit eine kritische Betrachtung zu. Projektabschnitte mit Pufferzeit sind dabei als nichtkritisch und Vorgangsfolgen ohne Puffer als kritisch zu betrachten.[1152] Viele Prozesse bedingen andere Vorgänge oder lösen diese aus. Diese vier wesentlichen verschiedenen Netzplanvarianten können unterschieden werden:[1153]

- das „Gantt-Diagramm“ (Ziffer 5.3.1),
- die „Ciritical-Path-Methode” (CPM) (Ziffer 5.3.2),
- die „Meta Potential Method“ (MPM) (Ziffer 5.3.3) und
- die „Program Evaluation and Review“ Technik (Ziffer 5.3.4),

die in den folgenden Abschnitten erläutert werden.

Der Vorteil der Netzplantechnik ist, dass die Beschäftigten zum logischen Durchdenken des Projektablaufes angeregt werden, indem sie den graphischen Plan nachvollziehen müssen.[1154] Weiterhin gibt der Netzplan einen rasch und leicht verständlichen Überblick über die Vorhaben und Projektgestaltung.[1155] Stellen sich unvorhersehbare Störungen im Projektablauf ein, können diese Änderungen in die graphische Planung eingearbeitet werden.[1156]

Nachteilig kann sich dagegen die begrenzte Aufnahmefähigkeit von Information in die Netzplangraphik auswirken. Eine Überkomplexität würde die Begreiflichkeit der Planung in Frage stellen. Oft verlangt der Betrachter aber ein höheres Maß an Informationsversorgung. Diesen Konflikt gilt es zu lösen.

4.3.1 Gantt-Diagramme

Gantt-Diagramme sind Balkendiagramme, die auf der Abzisse den geplanten zeitlichen Ablauf des Projektes darstellen und auf der Ordinate die jeweiligen Vorgänge abtragen.[1157] Der linke Rand eines Vorgangsbalkens stellt den Beginn der Tätigkeit dar, wobei die Länge des Balkens die jeweilige Vorgangsdauer symbolisiert. Darüber hinaus ist es möglich, die Vorgänge graphisch mit senkrechten Linien zu vernetzen.[1158] Damit soll die Beziehung zwischen den Balken verdeutlicht werden. Eine Verbindung bedeutet z. B. eine gegenseitige Abhängig-

[1151] Finken 1999, S. 109.
[1152] Finken 1999, S. 109.
[1153] Finken 1999, S. 106 – 110.
[1154] Steinebach 1998, S. 126.
[1155] Steinebach 1998, S. 126.
[1156] Steinebach 1998, S. 126.
[1157] Finken 1999, S. 106.
[1158] Finken 1999, S. 107 – 108.

keit, das heißt, der vorherige Vorgang muss abgeschlossen sein, damit der nachfolgende gestartet werden kann. Eine gestrichelte Linie zeigt dagegen Pufferzeiträume an. Folgende Graphik soll das Gantt-Prinzip veranschaulichen.

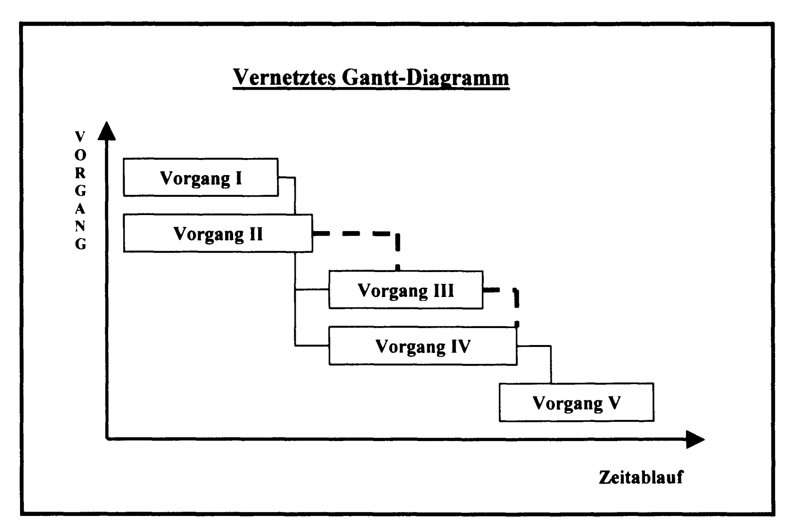


Abb. 47: Beispiel für ein vernetztes Gantt-Diagramm[1159]

Von Vorteil ist das hohe Maß der Reduktion von Komplexität. Sie sind universell anwendbar und benötigen keine umfassende technischen Voraussetzungen. Sie sind leicht erlernbar und seitens der Betrachter nachvollziehbar. Durch die leichte Darstellbarkeit der Planungen sind die Diagramme übersichtlich und flexibel anpassbar.[1160] Nachteilig wirkt sich dagegen aus, dass nur im begrenzten Maße Informationen in die Übersicht eingearbeitet werden können, so dass nur Projektinsider die Planung nachvollziehen können. So werden beispielsweise Zeitreserven oder kritische Phasen nur indirekt dargestellt. Die Aktualisierung der Planung ist umständlich. Die Pufferzeiten können aus dem Diagramm nur bedingt abgelesen werden. Bei Großprojekten gehen zu viele Informationen als Ergebnis der Reduktion von Komplexität verloren.[1161]

1159 Vgl. Finken 1999, S. 108, Abb. 3-13.

1160 Jung 2003, S. 619.

1161 Jung 2003, S. 619.

4.3.2 Die Critical Path Methode (CPM)

Die CPM wurde gegen Ende der 1950er Jahre von dem US-amerikanischen Unternehmen Du Pont entwickelt. [1162] Es stellt eine Verknüpfung von Ereignissen (Kreise) und Tätigkeiten (Pfeile) dar.[1163] Ein Ereigniskreis beinhaltet diese verschiedenen Aussagen: die Ereignisnummer, der früheste Termin und der späteste Termin der Ereigniserledigung. Die Ereignisnummer wird in der oberen Hälfte des Ereigniskreises, der früheste Termin im unteren rechten Viertel und der späteste Termin im unteren linken Viertel angezeigt.[1164] Der Vorgangspfeil beinhaltet die Vorgangsbezeichnung und die geschätzte Zeit für die Vorgangsbewältigung.[1165] Ist der Zeitansatz für den Vorgang deckungsgleich mit der spätestmöglichen Ereignisfertigstellung, dann spricht man von einem kritischen Pfad. Die Pufferzeiten ergeben sich durch eine Rückrechnung von der Projektfertigstellung bis zum Projektbeginn. Hierbei werden die einzelnen Pufferzeiten der Ereignisse zusammengerechnet.

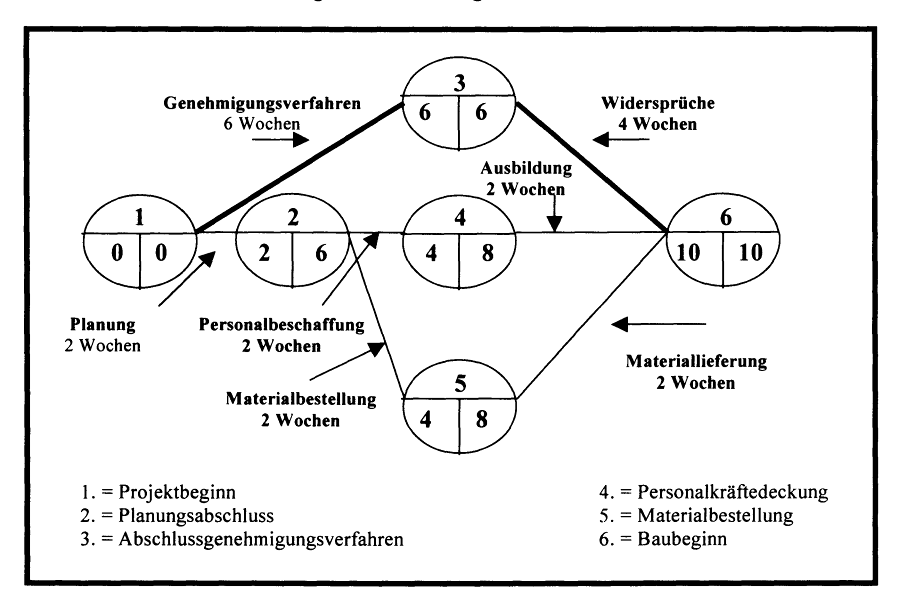


Abb. 48: Beispiel für einen CPM-Ausschnitt, eigene Darstellung

---

[1162] Finken 1999, S. 109 und Steinebach 1998, S. 126, Nr. 113.

[1163] Steinebach 1998, S. 127.

[1164] Finken 1999, S. 110 – 111.

[1165] Schierenbeck 2003, S. 177.

Der Abbildung 48 liegt das Beispiel einer Bauplanung bis hin zum Baustart mit folgenden Ereignisknoten zu Grunde:

- 1. Projektbeginn,
- 2. Planungsabschluss,
- 3. Ende des Genehmigungsverfahrens,
- 4. Personalbedarfsdeckung,
- 5. Materialbeschaffung und
- 6. Baubeginn.

Wie in der Abbildung erkennbar, werden die frühestmöglichen Zeitangaben in den rechten unteren Kreisvierteln von Ereigniskreis zu Ereigniskreis addiert. Vom Projektbeginn bis zum Baustart haben die Planer zehn Wochen veranschlagt. Als kritisch wurde das Genehmigungsverfahren eingeschätzt (kritischer Pfad gekennzeichnet durch fettgedruckte Linie). Es dauert sechs Wochen, wobei Widerspruchsverfahren eingeplant sind, die mindestens weitere vier Wochen beanspruchen können. Somit sind die zehn Wochen bis zum geplanten Baubeginn bereits ausgeschöpft. Rechnet man die linken unteren Kreisviertel vom Ereignisknoten sechs bis zum Ereignisknoten eins zurück, indem man dem spätest möglichen Baubeginn die veranschlagten Vorgangszeiten subtrahiert, so stellt man fest, dass zwischen dem Ereignis fünf und sechs ein Puffer von vier Wochen, zwischen dem Ereignis vier und sechs ein Puffer von vier Wochen, dem Ereignis vier und zwei ein Puffer von vier Wochen und dem Ereignis fünft und zwei ein Puffer von vier Wochen möglich ist. Verzögert sich aber ein Ereignis, so nimmt ein mögliches Puffer des Folgeereignisses um die gleiche Zeiteinheit ab.

4.3.3 Die Metra-Potential-Methode (MPM)

Die Metra-Potential-Methode entstand in den 1950er Jahren in Frankreich.[1166] Im Unterschied zu CPM stellen die graphischen Knotenpunkte Tätigkeiten dar. Die Verbindungslinien sind dagegen nur logische Verknüpfungspunkte. Die Knotenpunkte enthalten eine Vielzahl von Informationen. Neben der Vorgangsnummer (Nr.) und der Vorgangszeit (Dauer) enthalten sie Angaben über das Vorgangsende (Ende) und die Pufferzeiten. Die Dauer wird in den frühest- (FA) und spätestmöglichen (SA) Anfangstermin gegliedert. Die Endzeiten des Vorganges teilen sich auf in die frühest (FE) und spätestmögliche Fertigstellung (SE).[1167] Bei der Angabe der Pufferzeiten unterscheidet man das Gesamtpuffer (GP), das freie Endpuffer (FEP), das

[1166] Finken 1999, S. 109.

[1167] Schierenbeck 2003, S. 179.

freie Anfangspuffer (FAP) und unabhängige Puffer (UP).[1168] Folgende Abbildung soll einen MPM-Vorgangsknoten veranschaulichen.

Nr.	Dauer	Anfang			Ende
1	10	FA	20	FE	30
		SA	25	SE	35
Pufferzeiten					
GP	FEP	FAP			UP
5	5	5			5

Abb. 49: Beispiel für einen MPM-Vorgangsknoten[1169]

Der Vorteil der hohen Informationskomplexität bringt auch entscheidende Nachteile mit sich. Zum einen wirkt die MPM-Übersicht kompliziert auf den Betrachter. Vor allem bei größeren Projektvorhaben ist eine graphische Darstellung auf einer Übersicht nicht mehr möglich. Dadurch wird die Darstellung unübersichtlich, was dazu führt, dass sie kaum noch nachvollziehbar ist und zur Projekterklärung nicht geeignet ist.[1170]

4.3.4 Die Program Evaluation and Review Technik (PERT)

Wie die CPM Methode wurde die Program Evaluation and Review Technik in den 1950er Jahren in den USA entwickelt.[1171] Gegenüber den bisher gezeigten Darstellungen ist die Technik gekennzeichnet von einem sehr hohem Maß an Reduktion von Komplexität. Der CPM-Methode vergleichbar liegt der Schwerpunkt der Darstellung auf den die Vorgänge begrenzenden Ereignissen. Neben der Ereignissen werden die Vorgänge und die Vorgangszeiten angegeben. Ereignisse werden, wie bei der CPM-Methode, als Kreise und Vorgänge oder Tätigkeiten als Pfeile dargestellt. Diese Möglichkeit der Netzplantechnik kommt vor allem dann zur Anwendung, wenn eine schnelle und gleichzeitig übersichtliche Projektdarstellung benötigt wird. Vor allem bei der Erstellung von Informationen für die Projektauftrageber oder Außenstehende (Presse, Kritiker) zeichnet sich das Verfahren dadurch aus, dass wenige Details bekannt gegeben werden müssen. Die Projektleitung bindet sich daher nicht gegenüber Dritten an Termine oder Plandaten.[1172] Die zeitliche Darstellung und Ermittlung der Vorgänge

---

1168 Schierenbeck 2003, S. 179.

1169 Schierenbeck 2003, S. 179, Abb. 99.

1170 Vgl. Al-Ani, 1971, S. 28.

1171 Finken 1999, S. 109.

1172 Finken 1999, S. 112.

beruht auf Schätzungen. Dies gewährleistet eine hohe Flexibilität des Verfahrens. Die folgende Abbildung veranschaulicht die PERT-Darstellungsweise.

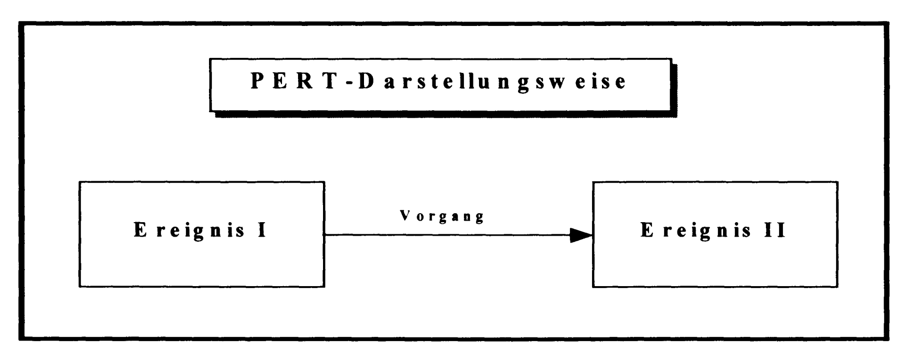


Abb. 50: PERT-Darstellungsweise[1173]

Da das Verfahren in der Praxis kaum noch zur Anwendung gelangt wird auf eine tiefergehende Betrachtung im weiteren Verlauf der Arbeit verzichtet.

[1173] Al-Ani 1971, S. 22.

D. Bilanz und Resümee der Arbeit

„Das Institut für Staatswissenschaften (IfS) der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität der Bundeswehr [München] hat es sich zur Aufgabe gestellt, sich mit dem Staat sowohl aus der Sicht einzelner Fachdisziplinen wie aus interdisziplinärer Perspektive wissenschaftlich auseinander zu setzen.“[1174] Diese staatswissenschaftliche Arbeit hat zum Ziel, aus fächerübergreifender interdisziplinärer Sichtweise Controlling als Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft darzustellen, zu analysieren und zu implementieren. Der Abschnitt D soll daher die Arbeitsergebnisse des Dissertationsprojektes zusammenfassen.

Dieses Resümee gliedert sich zum einen in die Beantwortung der in Abschnitt A/2 gestellten Forschungsfragen. Zusätzlich soll die Frage beantwortet werden, inwiefern Controlling als Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft zulässig ist. Zum anderen soll ein Ausblick auf die Chancen, die Anwendungsmöglichkeiten und Realisierbarkeit des Verwaltungscontrollings in der Praxis ein Szenario darüber bieten, wie sich Controlling in den kommenden Jahren mittelfristig entwickeln wird. In dieser Vorausschau soll auch eine Prognose darüber abgegeben werden, inwieweit sich Verwaltungscontrolling als verwaltungswissenschaftliches Konzept im Rahmen der anstehenden Verwaltungsreformen durchsetzen wird.

1. Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse

In Abschnitt D/1 werden anhand der Forschungsfragen dieser Arbeit die Arbeitsergebnisse des Dissertationsprojektes zusammengefasst und beurteilt. Die vorangegangene Darstellung und Analyse hatte vorrangig zum Ziel, die Chancen und Möglichkeiten des Controllings für die Verwaltungen in Deutschland aufzuzeigen und damit die Notwendigkeit des Controllings als eigenständigen Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft zu implementieren. Dabei hat sich der Gang der Arbeit an der Beantwortung folgender Forschungsfragen orientiert:

- Wie wird Controlling in der Verwaltungswissenschaft thematisiert?
- Wie wird Controlling in der Verwaltungspraxis angewendet? Welche Verfahren und Konzepte gelangen zur Anwendung?
- Wie wird der Gegenstand des Controllings in den Nachbardisziplinen thematisiert?
- Welche Rahmenbedingungen und Grenzen zeigen diese Wissenschaften für die verwaltungswissenschaftliche Perspektive von Controlling auf?
- Was kann davon in die Verwaltungswissenschaft integriert werden?
- Welche Praxisfelder des Controllings sind aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive von Interesse?

[1174] Zit. n. Raufer 1999, S. 5.

Im weiteren Verlauf der Arbeit werden die Arbeitsergebnisse der Arbeit zusammengefasst und kommentiert, so dass im folgenden Abschnitt 1 die Forschungsfragen des Dissertationsprojektes beantwortet werden sollen.

1.1 Controlling in der Verwaltungswissenschaft

Vor der weiteren Zusammenfassung und Bewertung der Arbeitsergebnisse hinsichtlich der Entwicklung des Controllings zu einem Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft bietet es sich an, das bisherige verwaltungswissenschaftliche Interesse an Controlling darzustellen.

Die Verwaltungswissenschaft hat bisher den Controllingbegriff stiefmütterlich behandelt. Eigenständige Ansätze eines Verwaltungscontrollings waren nicht bekannt oder sind deutlich in Vergessenheit geraten. Die Darstellung der Herkunft und der Entwicklung des Controllings in Abschnitt B/4.1.1 hat gezeigt, dass seit dem 14. Jahrhundert Controlling in den Kirchenverwaltungen bekannt war.[1175] Die Verwaltungen zu dieser Zeit waren dadurch geprägt, dass sie sowohl die staatlichen/weltlichen Aufgaben als auch die ökonomischen Betätigungen der Herrscher bzw. der Grundbesitzer in Union ausführten. Eine Unterscheidung in Staatsverwaltung und Gutverwaltung war nicht bekannt. Erst mit der Entwicklung bürokratischer Organisationen trennte sich die ökonomische Verwaltung von Betrieben und die hoheitlich staatlich orientierte Verwaltungsführung. Dadurch entwickelte sich Controlling innerhalb der Ökonomie hin zu einem modernen Führungsunterstützungs-, Steuerungs- und Koordinierungsinstrument der Unternehmen. Dieser Prozess fand vorwiegend in den USA gegen 1880 statt.[1176] In den öffentlichen Verwaltungen wurde Controlling unter den Begriff der Verwaltungskontrolle oder Revision zusammengefasst, was dazu führte, dass Controlling als nachgelagerte Verwaltungskontrolle und nicht als Führungsunterstützungsinstrument verstanden wurde.

Die Verwaltungswissenschaft hat sich daher mit dem Gegenstand des Controllings nicht auseinander gesetzt. Erst mit dem Aufgreifen moderner Reformmodelle für öffentliche Verwaltungen gelangte der Controllingbegriff in die moderne verwaltungswissenschaftliche Diskussion.[1177] Eine Untersuchung der modernen verwaltungswissenschaftlichen Reformkonzepte, dem New Public Management (NPM), dem KGSt Ansatz von „Neuer Steuerung“ und dem Lean-Administration-Ansatz hatte ein gespaltenes Ergebnis zur Folge, das heißt, dass nicht alle Modelle Controlling unmittelbar aufgreifen und als Reformkonzept vorschlagen.

[1175] Vgl. Haase 1996, S. 4.

[1176] Vgl. Haase 1996, S. 294.

[1177] So die KGSt. Vgl. Stucke/Schöneich 1998, S. 424.

In Abschnitt B/1.1 wurde gezeigt, dass NPM Controlling nicht unmittelbar thematisiert. Dies würde aber auch der Architektur dieses Ansatzes widersprechen. NPM ist ein Reformkonzept, das vorrangig global, also auf der Metaebene von Verwaltungsreform tragfähige Lösungskonzepte anbietet. Das bedeutet, dass ein ins Detailgehen bei der Beschreibung von NPM nicht zulässig ist. Folgende Elemente des NPMs wurden in Abschnitt B 1.1 zusammengefasst:[1178]

- Die Verwaltungssteuerung anhand von real erreichbaren Zielen.
- Die Anwendung von Kontraktmanagement zwischen verselbstständigten Verwaltungseinheiten.
- Die Rückgabe von staatlichen Aufgaben an den Markt (Outsourcing) oder an Non-Profit-Organisationen.
- Die Bildung von Quasimärkten für Verwaltungsprodukte.
- Die Orientierung des Verwaltungshandelns hin zur Bürger- und Wirtschaftsnähe.

Der aufmerksame Betrachter erkennt, dass die Zielsetzung des NPMs globaler Art sind. Eine Integration von Controlling bei der Umsetzung der genannten Elemente ist aber möglich.

Der Ansatz der Neuen Steuerungsmodelle zielt darauf ab, die Verwaltungsreform in Mikrostrukturen der Verwaltung voranzutragen. Die KGSt formulierte in ihrem Bericht Nr. 5/1993 das „Neue Steuerungsmodell" mit konkreten, auf die Umsetzung der Verwaltungsreform in kommunalen Verwaltungen bezogenen Methoden und Ansätzen. Dabei taucht wie selbstverständlich die Anwendung des betriebswirtschaftlichen Controllings auf.[1179]

Bei der Umsetzung von Lean-Administration erhält man den Eindruck, dass dieses Reformmodell im Gegensatz zu den beiden anderen Vorschlägen gänzlich ohne Controlling auskommt. Zielt Lean-Administration im Grunde auf eine Rationalisierung von Verwaltung mittels Verschlankung und Reduzierung der Verwaltungsapparate hin,[1180] so wird doch in der Debatte oft vergessen zu fragen, wie diese Veränderung umgesetzt werden soll. Wo soll sinnvoll reduziert werden und wie wird die Reduzierung des Verwaltungsapparates umgesetzt? Ein Hilfsmittel dazu im Rahmen der Führungsunterstützung, der Steuerung und Koordinierung von Verwaltungsführung kann Controlling sein. Die verwaltungswissenschaftliche Diskussion um Lean-Administration hat dies bis jetzt noch nicht erkannt.

Die Erkenntnisgegenstände der Verwaltungswissenschaft befassen sich seit den 1990er Jahren mit der Einführung vorrangig betriebswirtschaftlicher Controllingkonzepte. Die klassischen Verwaltungswissenschaftler waren bisher nur bedingt in der Lage, diesen Trend darzustellen und zu analysieren. Monographien zum Thema „Verwaltungscontrolling" oder „Controlling

---

[1178] Vgl. Bogumil/Naschold 2000, S. 86.

[1179] Stucke/Schöneich 1998, S. 424 und KGSt 1993, S. 15 ff.

[1180] Hopp/Göbel 1999, S. 34 – 35.

der öffentlichen Verwaltung“ waren zumeist von Betriebswirten verfasst oder analysierten nur Teilbereiche des betriebswirtschaftlichen Controllings.[1181] Die gegenwärtige verwaltungswissenschaftliche Controllingliteratur lässt den Eindruck zu, dass die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden und Ansätze des Controllings in den Verwaltungen eins zu eins möglich ist.[1182] Dieser Gedankengang ist jedoch gänzlich falsch, da sich die Ziele und der Auftrag von Verwaltungen und Wirtschaftsunternehmen vollends unterscheiden. Den öffentlichen Verwaltungen sind öffentliche Aufgaben übertragen, denen sie sich widmen müssen.[1183] Die Wirtschaftsunternehmen haben dagegen völlig Wahlfreiheit über die Zielsetzungen und Aufgaben der eigenen Unternehmung.[1184]

Ein wesentliches Ziel dieser Arbeit war, Verwaltungscontrolling in die Verwaltungswissenschaft einzubinden, hinsichtlich der Verwaltungsaufgaben der Verwaltungsziele und der rechtlichen Rahmenbedingungen der Verwaltungen umfassend und vollständig darzustellen.

1.2 Verhältnis von Verwaltungspraxis und Controlling

Die Analyse theoretischer Reformmodelle für die Verwaltungen hat die Möglichkeiten für Controlling in den Verwaltungen nur global und teilweise peripher beschrieben. Die Forderung ist klar: Controlling soll angewendet werden. Aber wie und wo ist die entscheidende Frage. Zu prüfen war daher, wie Controlling in der Verwaltungspraxis Fuß gefasst hat.. Dazu wurden Abschnitt B/4.5.7 das Controllinghandeln und die Controllingumsetzung in den öffentlichen Verwaltungen zusammengefasst. Diese Zusammenfassung hatte folgende Konzepte zum Ergebnis:

- das Umweltcontrolling,
- das Planungs- und Entwicklungscontrolling,
- das öffentliche Infrastrukturcontrolling,
- das öffentliche Investitionscontrolling,
- das Sicherheitscontrolling,
- der Aufbau und die Aufrechterhaltung von Verwaltungsnetzwerken als Aufgabe des Controllings,
- das Kunden- und Akzeptanzcontrolling,
- das Benchmarking,
- die Budgetierung,
- das Bildungscontrolling und
- das Sozialcontrolling.

1181 Buchholtz 2001, S. 28, Fußnote 101.

1182 Vgl. Wallerath 2001, S. 20 und Müller/Baitsch 2001, S. 8.

1183 Könke/Remmer/Voigt 2003, S. 25.

1184 Könke/Remmer/Voigt 2003, S. 25.

Der Begriff des Umweltcontrollings wurde durch das Umweltbundesamt vorgeschlagen. Mittels Vorgabe eines Leitfadens an alle Bundesbehörden wurde das Konzept des Ökocontrollings beschrieben und verbindlich für das Verwaltungshandeln dieser Verwaltungseinheiten vorgegeben.[1185] Die Schwachstellenanalyse, die Stoff- und Energiestromerfassung, die Wirkungsanalyse, die ökologische Bewertung, die Zeitreihenanalyse und die Gewinnung von umweltbezogenen Kennzahlensystemen sind Methoden,[1186] die ebenfalls sinnvolle Anwendung in anderen Verwaltungseinheiten finden können.

Die öffentliche Verwaltung ist kontinuierlich sich wandelnden externen Faktoren der Umwelt, der Wirtschaft und der Demographie unterworfen.[1187] Die Gewinnung einer raschen Anpassungsfähigkeit muss daher strategisches Ziel jeder Verwaltungseinheit sein. Vor allem die Kommunen sind es, die eigene Strategien und Verfahren zur Bewältigung dieser Anpassungsbedürfnisse entwickeln. Als strategisches Instrument wurde in Abschnitt 4.5.7.2 das Planungs- und Entwicklungscontrolling beschrieben.

Neben des Investitionen sind die Entscheidungen für die Entwicklung und den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur besonders kostenintensiv. Mit falschen Infrastrukturmaßnahmen oder Verzögerungen bei der Umsetzung dieser Projekte gehen den Verwaltungen nicht selten erhebliche finanzielle Mittel verloren. Zur Bewältigung dieses Problems wurde in Abschnitt 4.5.7.3 das Konzept des öffentlichen Infrastrukturcontrollings vorgeschlagen.

Ähnlich verhält es sich mit den öffentlichen Investitionen. Investitionen sind besonders kostenintensiv. Sie sind dann gerechtfertigt, wenn sie primär dem Gemeinwohl dienlich und zur Aufrechterhaltung des Staatswesens erforderlich sind.[1188] Investitionen sind zweckdienlich und müssen Potenziale schaffen.[1189] Oft geht jedoch die Investitionstätigkeit der Verwaltungsträger in Deutschland ins Lehre. Zur Lösung dieser Probleme verwenden viele Verwaltungseinheiten das Instrument des Investitionscontrollings.

Seit dem 11. September 2001 hat der Begriff der inneren Sicherheit in Deutschland eine neue Bedeutung. Die Gefahren von Terror für die westlichen Gesellschaftssysteme traten auf schreckliche Art und Weise zu Tage. Im Gegensatz zu den Wirtschaftsunternehmen ist der Staat für die mittel- und unmittelbare Gefahrenabwehr zuständig.[1190] Sicherheitscontrolling im

---

[1185] Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) 2001.
[1186] Umweltbundesamt (Hrsg.) 2001, S. 20, Abb. 1.2.I.
[1187] Vgl. Albers 1998, S. 581 ff.
[1188] Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2001, S. 17 f.
[1189] Rösgens 2000, S. 6.
[1190] Knemeyer 1999, S. 15 – 16.

Sinne von Sicherheitsvorsorge setzt der Staat auf allen Ebenen kontinuierlich um.[1191] Eine Beschreibung dieser Vorsorge als Konzept des Sicherheitscontrollings kann als eine Zusammenfassung aller Bemühungen der Gefahrenabwehr betrachtet werden.

Die Verflechtung der Behörden, der öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen, der Wirtschaftsunternehmen und der Bürger mündet in der Entstehung und Entwicklung von Netzwerken. Verwaltungen sind gezwungen, zur Umsetzung des Verwaltungsauftrages Netzwerke mit anderen Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft einzugehen. Die Steuerung dieser Netzwerke wurde als Controllingaufgabe in Abschnitt 4.5.7.6 dargestellt.

Wesentliches Manko der Verwaltungen ist das mangelnde Fingerspitzengefühl für die Außenwirkung des eigenen Verwaltungshandelns. Seit den 1990er Jahren fordern verwaltungswissenschaftliche Reformkonzepte die Verwaltungen zu einer Erhöhung von Bürger- und Wirtschaftsnähe auf.[1192] Die Koordinierung der Maßnahmen zur Erhöhung von Akzeptanz und Zufriedenheit können mit dem Konzept des Kunden- und Akzeptanzcontrolling zusammengefasst werden.

Benchmarking von öffentlichen Verwaltungen ist ein Controllingkonzept, das zur Verbesserung der Verwaltungen beitragen soll. Mittels Leistungs-, Wirtschaftlichkeits- und Kostenvergleiche verschiedenerer Verwaltungen können Rückschlüsse zur Verbesserung des Verwaltungshandelns gewonnen werden. In Abschnitt 4.5.7.8 wurde deshalb Benchmarking ausführlich als Controllingkonzept für öffentliche Verwaltungen analysiert.

Ohne Geld geht nichts in den Verwaltungen.[1193] Schwierigkeiten bereiten den Behörden jedoch die Mittelzuweisung und die Mittelverwendung. Die Budgetierung mit dem Prinzip des kreativen Mangels stellt ein Controllingkonzept zur Reform der klassischen kameralen Haushaltsaufstellung dar. Sowohl input-, als auch outputorientiert kommt es auf eine sinnvolle Mittelzuweisung an.

Neben den Bürgern fragen auch Wirtschaftsunternehmen nach Bildung und Weiterbildung für die Belegschaften an den öffentlichen Bildungseinrichtungen nach. Bildungscontrolling zielt darauf ab, den Bildungsstandard in Deutschland zu erhöhen, die Kontrolle des vorgegebenen Lerntransfers von Ausbilder zum Auszubildenden zu kontrollieren, zur Minimierung der Bildungskosten beizutragen und die Ausbildungsdauer junger Menschen zu optimieren, also zu verkürzen. Es ist ein Instrument der staatlichen Verwaltungsführung zur Evaluation und Opti-

---

[1191] Vgl. Knemeyer 1999, S. 13 ff. und S. 23.

[1192] Kißler 1997, S. 99.

[1193] Wewer 2001a, S. 328.

mierung des zu erreichenden oder zu erwartenden Bildungsnutzens in Relation zu den vorgegebenen Bildungszielen und eingesetzten Verwaltungsressourcen.[1194] Folgende Ansätze eines Bildungscontrollings wurden in Abschnitt 4.5.7.10 beschrieben:[1195]

- das Bildungserfolgscontrolling,
- die Evaluation von Lehreinrichtungen,
- das Weiterbildungscontrolling,
- das Qualitätscontrolling und Ausbildungscontrolling,
- das Lerntransfercontrolling und
- die Kosten-Nutzen-Analyse.

Das Sozialstaatgebot aus Art. 20 I GG bindet die öffentlichen Verwaltungen nachhaltig. Nicht nur der Auftrag im Rahmen der Daseinsfürsorge erfordert erhebliche finanzielle Ressourcen der Staatsverwaltung, sondern die zunehmende Wirtschaftskrise in Europa verschärft den Druck auf den Sozialstaat, wodurch die Sozialversicherungen an die Grenzen ihrer Belastbarkeit angekommen sind. Die Prüfung von Leistungseinschnitten in der Sozialversicherung, das Outsourcen von sozialen Diensten, die Stärkung des Subsidaritätsprinzipes, die Durchführung eine Kosten- und Leistungsrechnung und das Stadtteilmonitorring wurden als Kernelemente des Sozialcontrollings in Abschnitt 4.5.7.11 beschrieben.

1.3 Grenzen und Rahmenbedingungen des Controllings

Eine weitere zentrale Aufgabe dieser Arbeit war es, die Grenzen der Verwaltungswissenschaft bei der Beschreibung und Anwendung des Controllings aufzuzeigen. Hierzu ist einerseits festzustellen, dass Controlling als Betrachtungsgegenstand nicht allumfassend darstellbar ist. Die Abgrenzung zu verschiedenen Denkansätzen, wie beispielsweise der Verwaltungspolitik und der Verwaltungspsychologie, sind schwimmend. Ferner sind die verwaltungswissenschaftliche Erklärung, Beschreibung und Analyse des Controllings Grenzen unterworfen. Dies ergibt sich allein aus der Vielzahl der zu unterscheidenden Erkenntnisgegenstände, die sich in Form, Organisationsgröße und Struktur in der Praxis zu sehr unterscheiden. Die Bandbreite der Unterscheidungsmöglichkeiten ist hier wesentlich höher als bei der BWL.

Dem Controlling sind vor allem in der praktischen Anwendung normative Grenzen gesetzt. Diese Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns resultieren primär aus Art. 20 III GG, der die Verwaltungen an Recht und Gesetz bindet. Die umfassenden Gesetze und Vorschriften auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts – z. B. Beamtengesetze und Haushaltsgesetze –

[1194] Vgl. Becker 1993, S. 127 und Gnahs/Krekel 2000, S. 19 f.

[1195] Seeber 2000, S. 26, Abschnitt 4.1, Pech 2000, S. 108 und Gnahs/Krekel 2000, S. 14.

stellen nach wie vor eine immanente Hürde für die nachhaltige Umsetzung von Verwaltungsreformen in Deutschland. Hier fordert diese Arbeit eingehend zum Überdenken dieser rechtlichen „Fesseln“ der Reformfähigkeit Deutschlands auf.

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen existieren politische Reformhindernisse. Zu oft erlebt man, dass sich die politischen Akteure lediglich auf Minimallösungen einigen können,[1196] und dies erst nach langer politischer Auseinandersetzung in den beiden Kammern, dem Bundestag und dem Bundesrat. Vor allem der Bundesrat wird zunehmend als politisches Instrument der Opposition als Obstruktionsinstrument genutzt.[1197] Diese Blockade führt in vielen Fällen dazu, dass Gesetzesinitiativen der Bundesregierung im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat als Minimallösung scheitern.

Die Zielorientierung der genannten Erkenntnisobjekte unterscheiden sich für das Controlling grundlegend. Streben Wirtschaftsunternehmen im Wesentlichen danach, den Gewinn zu optimieren und die Liquidität der Organisation zu sichern, stellt sich für die öffentliche Verwaltung und die öffentlich-rechtlichen Betriebe ein anderer Auftrag heraus. Die vorliegende Arbeit hat dies zentral mit der Aufgabe zur Gemeinwohloptimierung umschrieben. Die Gemeinwohloptimierung blockiert die vollständige Anwendung von betriebswirtschaftlichen Controllingansätzen. Fazit: Eine Eins-zu-eins-Anwendung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse auf die hoheitlichen Verwaltungen und Betriebe ist nicht möglich. Eher eine Adaption und Transformation auf die Belange dieser beiden Erkenntnisgegenstände ist zielführend.

Zentrale Grenzen und Rahmenbedingungen ergeben sich daher:

- aus den Grenzen der wissenschaftlichen Beschreibung, Analyse und Deutung,
- aus den Normen,
- aus dem Handeln der politisch verantwortlichen Akteure und
- aus der Zielsetzung der zu unterscheidenden Organisationen.

Kurz- bis mittelfristig prägen und behindern die dargestellten Grenzen die Reformfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen und somit auch die optimale Umsetzung von Controlling im öffentlichen Sektor. Langfristig wird die Politik nicht umhinkommen, diese Rahmenbedingungen zu sprengen. Hierzu ist aber erst ein Anlass notwendig, der die Politik zum Handeln zwingt. Ein mögliches Szenario ist die totale finanzielle Handlungsunfähigkeit des Staates, das ein rasches und gemeinsames Umdenken erzwingt.

[1196] Voigt 2003, S. 83.

[1197] Voigt 2003, S. 82 – 84.

1.4 Wissensintegration aus den Nachbarwissenschaften

Die Gewinnung einer ganzheitlichen Perspektive des Controllings, hin zum Forschungsgegenstand des Verwaltungscontrollings ist ein zentraler Anspruch dieser Arbeit. Erkannt wurde bereits in Abschnitt A/3, dass die bisher bekannten und übernommen Erklärungsansätze nicht ausreichend sind. Eine Betrachtung von Nachbardisziplinen als Ergänzung der vorliegenden Controllingansätze soll den ganzheitlichen Erklärungsanspruch dieser Arbeit waren. Die Untersuchung der Nachbarwissenschaften resultierte in einer Beschreibung und Zuordnung von Controllingkonzeptionen. Controllingkonzeptionen der Nachbarwissenschaften wurden in Abschnitt B/4.5 dargestellt und analysiert. Dabei wurden Controllingkonzeptionen der folgenden Wissenschaften auf den Prüfstand gestellt:

- der Wirtschaftswissenschaften,
- der Verwaltungspolitik,
- der Verwaltungspsychologie,
- der Verwaltungsrechtswissenschaft und
- der Verwaltungssoziologie.

Die Finanzwissenschaft und die BWL wurden als Teilgebiete der Wirtschaftswissenschaften in die Untersuchung eingebunden. Die Betriebswirtschaftlehre bietet einen sehr umfangreichen Fundus an Konzeptionen an. Zu unterscheiden galten operative und strategische Controllingkonzeptionen.[1198] Die Anwendbarkeit dieser Erkenntnisse liegt vor allem im Bereich der privatrechtlichen Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung. Darüber hinaus ist eine Anwendung auf die öffentlich-rechtlichen Unternehmen möglich, wenngleich normative Grenzen zu beachten sind. Die Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente im Bereich der hoheitlich hierarchischen Verwaltung ist abgewandelt möglich. Eine Eins-zu-eins-Übernahme der Ansätze führt aufgrund der immanenten Rahmenbedingungen – GG, Haushaltsrecht, Beamtenrecht etc. – zu Umsetzungsfehlern, die eine so genannte „Verschlimmbesserung" zur Folge haben. Vor allem aber im Bereich der Budgetierung, der Kosten- und Leistungsrechnung, der Anwendung des Personalcontrollings und des Projektmanagements hat sich im Verlauf der Arbeit die Übernahmemöglichkeit betriebswirtschaftlicher Erklärungsansätze herauskristallisiert. Hier kommt es vor allem darauf an, die Stärken der Controllingansätze zu erkennen und lage- und anwendungsbezogen in den einzelnen Organisationen anzuwenden. Dabei dürfen jedoch die öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen nicht außer Acht gelassen werden.

[1198] Vgl. Hòrvath 2002, S. 254 und Hòrvath 2001.

Diese operativen Konzepte wurden in Abschnitt B/4.5.1.1 dargestellt:

- die ABC-Analyse
- die Deckungsbeitragsrechnung,
- die Engpassanalyse,
- das Investitionsrechnungsverfahren,
- die kurzfristige Erfolgsrechnung,
- die Budgetierung,
- die Auftragsgrößen-Analyse,
- die Bestellmengenoptimierung,
- die Break-Even-Analyse,
- die Losgrößenoptimierung,
- die Wertanalyse und
- die XYZ-Analyse.

Darauf aufbauend wurden in Abschnitt B/4.5.1.2 betriebswirtschaftliche Konzepte des strategischen Controllings dargestellt. Als strategische Managementtechniken wurden folgende Verfahren beschrieben:

- das Benchmarking
- die Lern- und Erfahrungskurve
- Logistikuntersuchung
- Produkt-Lebenszyklus-Untersuchung
- Prozesskostenrechnung
- der Stakeholder-Value-Ansatz
- die Stärken- und Schwächen Analyse
- die Szenario-Technik
- die Balanced Scorecard
- Eigenfertigung-Fremdbezug-Analyse
- die Konkurrenzanalyse
- Portfoliotechnik
- Potenzialanalyse
- das Qualitätsmanagement
- der Shareholder-Value-Ansatz
- das Auffinden von strategischen Lücken
- das Zielkostenmanagement
- die konzeptionelle Frühwarnung

Sowohl die operativen als auch die strategischen betriebswirtschaftlichen Controllingkonzepte sind für die privatrechtlichen Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung voll anwendbar. Eine leichte Modifizierung ist dagegen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen hinsichtlich des Organisationsauftrages, der Gemeinwohloptimierung erforderlich. Die Anwendbarkeit der einzelnen Konzepte wurden im Abschnitt B/5.1 untersucht.

Die Verwaltungskameralistik, das Konzept der öffentlichen doppischen Rechnungslegung und die öffentliche Kosten- und Leistungsrechnung wurden als moderne finanzwissenschaftliche Controllingkonzeptionen dargestellt. Diese Konzeptionen eignen sich für die Verwaltungen und die öffentlich-rechtlichen Betriebe. Eine Anwendung in den privatwirtschaftlichen Unternehmungen ist auszuschließen. Die Kameralistik weist eine lange Tradition auf. Die Abbildung moderner kameralistischer Ansätze für die Verwaltung ist eine wesentliche Leistung dieser Arbeit. Die doppelte kaufmännische Rechnungslegung (Doppik) ist in der BWL seit langem bekannt. Ziel war es, eine vergleichbare und in den öffentlichen Verwaltung anwendbare Rechnungslegung zu beschreiben. Ihre Existenz in den Verwaltungen ist seit langem bekannt. In der Wissenschaft und vor allem in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur war das öffentliche Doppikverfahren nicht hinreichend erklärt, so dass diese Lücke geschlossen werden konnte. Das Verfahren war zwar jedem bekannt, nur keiner hat es nachvollziehbar beschrieben. Die öffentliche Kosten- und Leistungsrechnung wurde spezifisch in den einzelnen

Verwaltungsträgern entwickelt. Die Verwaltungswissenschaft hatte hier Nachholbedarf, diese Verfahren für die Theorie zu beschreiben. In Abschnitt B/4.5.2.3 wurde das Konzept der öffentliche Kosten- und Leistungsrechnung theoretisch aufbereitet. Die Anwendbarkeit der dargestellten Verfahren wurde bereits in Abschnitt B/5.2 erörtert.

Die Politikwissenschaft hat sich bisher nicht mit dem Begriff des Controllings auseinander gesetzt. Dennoch gibt es Denkansätze, die unter dem Stichwort des „politischen Controllings" zusammengefasst werden können. Vorreiter ist auch hier wiederum die Praxis. So brachte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) als erste Institution diesen Begriff in die Diskussion der Verwaltungsreform ein.[1199] Politisches Controlling ist dem Forschungsparadigma der Verwaltungspolitologie zu ordnen und kann definiert werden als Steuerung und Koordinierung des Verhältnisses zwischen Politik und der verbeamteten Verwaltung, die Behebung von Steuerungs- und Kommunikationsproblemen zwischen beiden Akteuren und die Beurteilung der Effektivität von Politik und deren Umsetzung durch die Behörden. Der Nutzen vom politischen Controlling wurde in Abschnitt B/5.3 beurteilt.

Die Psychologie befasst sich bisher nicht mit Controlling. Sie liefert jedoch Ideen und Denkansätze, die auch die Grenzen und die Rahmenbedingungen des Controllings aufzeigen. Controlling befasst sich insbesondere mit Menschen als Hauptressource des Leistungsprozesses. Die Rolle des Controllers als Lotse und Moderator der Organisationsführung verlangt zentrale psychologische Kenntnisse.[1200] Hier kommt es vor allem auf eine Beschreibung der Führung, der Führungsstile und der Motivationsstrategien an. Das Zwischenresümee in Abschnitt B/5.4 hat ergeben, dass diese Vorschläge vollständig für den Bereich des Verwaltungscontrollings übernommen werden können. Vor allem bei der Schulung des Controllingpersonals ist die Vermittlung dieser psychologischen Theorien sinnvoll.

Das klassische Controllingkonzept der Verwaltungslehre ist die Verwaltungskontrolle. Dieses Konzept bezieht sich nicht nur auf die öffentlichen Verwaltungsträger, sondern auch auf die Wirtschaftsunternehmen mit öffentlicher Beteiligung. Gemäß § 92 BHO ist der Bundesrechnungshof bevollmächtigt diese Unternehmen eingehend zu prüfen. Neben der klassischen Verwaltungskontrolle wurde das Verfahren des Korruptionscontrollings beschrieben. Korruption breitet sich seit Jahren in deutschen Amtsstuben aus, so dass eine eingehende Beschreibung der Korruptionscontrolling notwendig war. Die Verwaltungskontrolle leistet ihren Beitrag innerhalb der Verwaltungen, aber nach außen, im Bereich des Anstifters sind jedoch Belange des Strafgesetzbuches zu berücksichtigen, die in einer Beschreibung des Korruptions-

---

1199 Vgl. Heinz 2001, S. 4.

1200 Vgl. Hòrvath 2001.

controllings als modernes Controllingkonzept eingeflossen sind. Die Anwendbarkeit der Verwaltungskontrolle und des Korruptionscontrollings wurde in Abschnitt B/5.5 dargestellt.

Die Verwaltungssoziologie befasst sich bisher nicht zentral mit Controlling. Wie die Psychologie zeigt sie jedoch theoretische und praktische Grenzen und Rahmenbedingen für das Verwaltungscontrolling auf. Analysiert wurde vor allem das menschliche Handeln in Form von formellen und informellen Handeln. Das formelle, normabhängige Handeln ist kennzeichnend für die Verwaltungsträger in Deutschland. Dagegen gibt es das informelle Handeln, was nicht verfassungs- oder normwidrig ist, sondern vielmehr akteursbezogen stattfindet.[1201] Beide Handlungstypen fordern vom Controllingpersonal situationsbedingte Steuerung. Das heißt, dass zu analysieren ist, welche Akteure beteiligt sind und welche Positionsmacht diese Akteure gegenüber dem Controlling entwickeln können. Der Nutzen der verwaltungssoziologischen Handlungskonzepte wurden in Abschnitt B/5.6 beurteilt.

Eine wesentliche Wissensintegration fand durch die Beschreibung und Analyse von Controllingzuständen der Verwaltungspraxis in Abschnitt B/4.5.7 statt. Mittels Verschlagwortung wurden Controllingkonzepte dargestellt, die in den Erkenntnisgegenständen der Verwaltungswissenschaft zur Anwendung gelangen, obwohl keine wissenschaftlich theoretische Aufbereitung zuvor erfolgte. Diese heuristischen Konzepte wurden zusammengefasst und verschlagwortet. Dabei entstanden folgende praxisorientierte Controllingkonzepte:

- das Umweltcontrolling,
- das Planungs- und Stadtentwicklungscontrolling,
- das Infrastrukturcontrolling,
- das öffentliche Investitionscontrolling,
- das Sicherheitscontrolling,
- das Netzwerkcontrolling,
- das Kunden- und Akzeptanzcontrolling,
- das Vergleichscontrolling (Benchmarking),
- die Budgetierung im Rahmen des kreativen Mangels,
- das Bildungscontrolling und
- das Sozialcontrolling.

Die Analyse in Abschnitt B/5.7 hat gezeigt, dass diese Controllingmodelle in den Verwaltungseinheiten, je nach Auftrag und Größe voll anwendbar sind. Es versteht sich von selbst, dass das kommunale Versorgungsbetriebe kein Bildungscontrolling durchführen. In der Analyse konnte jedoch gezeigt werden, dass die Anwendung einiger Konzepte auch in den Wirtschaftsunternehmen möglich und zweckdienlich ist. So fassen beispielsweise die privatrechtli-

---

[1201] Vgl. Benz 1994, S. 31 – 32.

chen Unternehmen das Infrastrukturcontrolling unter dem Begriff der Investition zusammen. Erst bei größeren Bau- und Infrastrukturvorhaben werden hier Controllingaufgaben zusammengefasst.

1.5 Praxisfelder des Verwaltungscontrollings

In Abschnitt C dieser Arbeit wurden die Praxisfelder des Controllings beschrieben. Hier wurde eine Schnittstelle zwischen der verwaltungswissenschaftlichen Theorie und der potenziellen Anwendbarkeit in den Betrachtungsgegenständen geschaffen. So wurde die Organisation und Umsetzung des Controllings, die Informationssteuerung und das Berichtswesen, das Personal und das Projektmanagement beschrieben und hinsichtlich der Anwendung des Verwaltungscontrollings untersucht. Vorrangig kam es dabei darauf an Modelle und Lösungen für die Implementierung und die Durchführung des Controllings zur Verfügung zu stellen.

Aufbauend auf die Darstellung der Organisationsstruktur von Verwaltungen und Unternehmen wurde in Abschnitt C/1 dargestellt, welche Möglichkeiten zur Eingliederung des Controllings in eine Organisationsstruktur bestehen. Hier gelang es am Beispiel der Abbildung 44 eine optimale Struktur für den Aufbau einer Verwaltung am Beispiel der Kommunalverwaltung zu entwickeln. Mittels Spartenorganisation wurde hier das Controlling als Zentralbereich entwickelt. Des Weiteren wurden erstmals Strategien formuliert, wie Controlling in eine Organisation implementiert werden kann. Dabei wurden folgende Implementierungsstrategien zusammengefasst:

- die Ideallösung,
- der Seiteneinstieg,
- das Vorgehen mit Insellösungen,
- das Bausteinkonzept und
- das Pilotprojekt.

In Abschnitt C/2 wurde die Informationssteuerung und das Berichtswesen für Verwaltungsträger und Unternehmen dargestellt. Dabei kam es neben der theoretischen Aufbereitung des Berichtswesens darauf an, die Kommunikationsmittel und Möglichkeiten darzustellen. Neben der EDV- und Kommunikationstechnik, wurde SAP-Release als Standardsoftware für das Berichtswesen erläutert. Abschließend sollte die Anwendbarkeit des Berichtswesens am Beispiel der Organisationsstatistik verdeutlicht werden.

Das Personal ist einer der Hauptproduktionsfaktoren für den Leistungs- und Produktionsprozess.[1202] Controlling befasst sich daher immer mit Personal, so dass eine Beschreibung des Personalcontrollings notwendig war. Ergänzend zu den vorherrschenden betriebswirtschaftlichen Erklärungsansätzen sollten im Sinne der Gemeinwohloptimierung und der Berücksichtigung der Rahmenbedingungen für die öffentliche Personalwirtschaft Ergänzungen vorgenommen werden.

Der Analytische Teil der Arbeit endet in Abschnitt C/5 mit einer Aufbereitung des Projektmanagements. Hier wird die Transformierbarkeit betriebswirtschaftlicher Erklärungsansätze im Bereich der Netzplantechnik deutlich. Die Netzplantechnik ist in der Ökonomie bereits seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges bekannt.[1203] Zwar wird die Nutzung in den verschiedenen Verwaltungen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen durchgeführt. Eine Einbindung in die verwaltungswissenschaftliche Theorie fand dagegen bisher nicht statt. Verwaltungswissenschaftliche Literatur zu diesem Thema ist nicht zu finden.

[1202] Müller 2003, S. 9.

[1203] Finken 1999, S. 33.

2. Verwaltungscontrolling als Forschungsgegenstand der VWW

Abschnitt 2 fasst zusammen, inwieweit es im Rahmen der Arbeit gelungen ist, Controlling als Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft zu entwickeln. Eine zentrale Erkenntnis dieser Arbeit ist, dass Controllingverfahren anderer Wissenschaften nicht grundsätzlich eins zu eins auf die Verwaltungswissenschaft und ihre Erkenntnisobjekte übertragbar sind. Die Grenzen der verwaltungswissenschaftlichen Beschreibung sowie die immanenten und besonderen Rahmenbedingungen der Verwaltungen in Deutschland zeigen hier deutliche Grenzen, insbesondere für die Anwendbarkeit betriebswirtschaftlicher Lösungsansätze. Hinzu kommen die vielfältigen Phänotypen des Erkenntnisobjektes, der Verwaltungen, der öffentlichen Unternehmen und der privatrechtlichen Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung, die eine reine Assimilierung fachfremder Verfahren und Ansätze nicht zulassen.[1204]

Bereits die Beschreibung der Entwicklung und Herkunft des Controllings zeigte deutlich, dass der Ursprung des Controllings im 14. Jahrhunderts liegt. Hier waren in der Kirchenverwaltung Personal damit beauftragt, Urkunden und Verträge des Klerus mit weltlichen Personen zu überprüfen.[1205] Bei der Darstellung des Controllings und dessen Ziele aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive zeigen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Vergleich zur BWL. Herausgearbeitet werden konnte, dass neben dem Anspruch des Controllings als Mittel zur Optimierung der Verwaltungen auch gesamtsstaatliche und gemeinwohlorientierte Belange zu berücksichtigen sind, was die Darstellung der Arbeit in den Abschnitten B/4.1.2 bis 4.3 verdeutlicht. Verwaltungscontrolling ist ein Instrument der Verwaltungsreform, wodurch sich ein genereller Unterschied zum betriebswirtschaftlichen Controlling herausbildet.

Der Begriff des Verwaltungscontrollings grenzt sich gegenüber dem betriebswirtschaftlichen Controlling ab, wenngleich festzustellen ist, dass Elemente aus der BWL transferiert und transformiert worden sind. Vor allem aber im Bereich der privatrechtlichen Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung entstehen Schnittmengen zwischen beiden Wissenschaften. Folgende Elemente der Abgrenzung zeigt diese Arbeit aber auf:

- Eine eigenständige Definition von Verwaltungscontrolling,
- die Anwendbarkeit von Verwaltungscontrolling für alle Erkenntnisobjekte im Gegensatz zum betriebswirtschaftlichen Controlling,
- verwaltungsspezifische Praxisfelder und
- das neuformulierte Erkenntnisinteresse der Verwaltungswissenschaft an Controlling als Instrument zur Gestaltung und Entwicklung der Verwaltungsreform in Deutschland.

[1204] Vgl. Könke/Remmer/Voigt 2003, S. 25.

[1205] Haase 1996, S. 293.

Die Darstellung des Controllingbegriffs in Theorie und Praxis aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive hat gezeigt, dass Verwaltungscontrolling als eigenständiger Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft einen Anspruch auf Existenz hat. Verwaltungscontrolling ist zu definieren als ein funktionsübergreifendes Steuerungsinstrument, das den Entscheidungs- und Steuerungsprozess sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung durch zielgerichtete Informationen und Informationsverarbeitung unterstützt und optimiert und dabei zur wirtschaftlichen Erfüllung der Verwaltungsaufgabe beiträgt.

Die Beschreibung der Controllingkonzeptionen zeigt die Anwendbarkeit des Verwaltungscontrollings sowohl für die hoheitlich hierarchische Verwaltung als auch für die öffentlich-rechtlichen Unternehmen und die Wirtschaftsunternehmen mit öffentlicher Beteiligung. Hier zeigt die Arbeit, dass es auf eine genaue Analyse der Rechtsform der Organisation ankommt. Diese entscheidet letztendlich über die Ausprägung des Controllings. Die vorliegende Arbeit zeigt, dass sich das verwaltungswissenschaftliche Interesse an verschiedenen Praxisfeldern orientiert. Die Organisation und Umsetzung von Controlling, die Informationssteuerung und das Berichtswesen, das Personal und das Projektmanagement sind zentrale Betrachtungsfelder des Verwaltungscontrollings. Das Erkenntnisinteresse an Controlling ist geprägt durch die Notwendigkeit zur Verwaltungsreform. Die vorangegangene Analyse in Abschnitt B/1 hat den Reformbedarf für die deutschen Verwaltungen zu Tage gefördert. Controlling hat sich als Reforminstrument für die Optimierung von Steuerung und Koordinierung innerhalb der Verwaltungen, das heißt den öffentlichen Verwaltungen, den öffentlich-rechtlichen Betriebsformen und den privaten Wirtschaftsunternehmen mit öffentlicher Beteiligung, etabliert.

Fazit: Verwaltungscontrolling ist Forschungsgegenstand und Konzept der Verwaltungswissenschaft.

3. Ausblick

Die Reformtätigkeit entlang aller staatlichen Ebenen wird in den nächsten Jahren deutlich zunehmen. Noch sind nicht alle Reformpotenziale annähernd ausgeschöpft, so dass ein erheblicher Reformbedarf festzustellen ist und weitere Anstrengungen erforderlich sind. Die Politik initiierte in den letzen Jahren verschiedene Reformen, die jedoch in ihrer Wirkung nahezu verpufften. So auch die Vorstellung der Bundesregierung von „Modernem Staat – Moderner Verwaltung“, die eher im Modell „Armer Staat – Arme Verwaltung“ enden wird, wenn nicht die finanzielle Basis der Verwaltungsreform in Deutschland gestärkt wird. Ohne die Umsetzung notwendiger Investitionen kann die Reformtätigkeit nicht an Nachhaltigkeit gewinnen. Investitionen optimieren den Verwaltungsapparat und machen ihn fit für anstehende Rationalisierungsschritte. Hier liegt jedoch das große Problem der politischen Akteure verborgen. Niemand, weder der Bund, die Länder, noch die Kommunen, haben im Allgemeinen die notwendige liquide Reformbasis.

Die Frage ist, ob die Verwaltungsreform in Deutschland gänzlich stecken bleibt, oder ob es Instrumente und Verfahren gibt, die dieses Dilemma lösen können. Controlling ist ein Reforminstrument, das die Steuerungsfähigkeit der Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen deutlich erhöhen wird und somit auch zur Einsparung finanzieller Mittel seinen Beitrag leistet. Controlling wäre jedoch gänzlich als Führungsunterstützungs-, als Steuerungs- und als Koordinierungsinstrument überfordert, ginge man davon aus, dass es alle Probleme der Verwaltungsführung lösen könnte.

Dennoch ist die Tendenz in den öffentlichen Verwaltungen eindeutig! Die Verwaltungen befassen sich entlang aller staatlichen Ebenen mit Verwaltungscontrolling. Viele Strukturen, vor allem Mikrostrukturen, haben bereits eigene Controllingansätze, auf die Belange der eigenen Organisation bezogen, entwickelt. Es ist davon auszugehen, dass zum Ende dieses Jahrzehnts die Rolle von Verwaltungscontrolling steigen wird.

Diese Entwicklung muss auch in der Verwaltungswissenschaft Fuß fassen. Bei der Ausbildung junger Verwaltungswissenschaftler ist neben den klassischen Lehrstoff darauf zu achten, dass ökonomische Sachverhalte und nicht zuletzt Verwaltungscontrolling vermittelt wird. Die klassischen Elemente des staatswissenschaftlichen und des verwaltungswissenschaftlichen Studiums reichen nicht mehr für die akademische Ausbildung aus. Ein Befassen mit Verwaltungscontrolling als Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft ist daher in Zukunft genauso notwendig wie eine Einbettung der Nachbardisziplinen, insbesondere der (öffentlichen) BWL, in das staatswissenschaftliche Studium. Diesen Rat erteile ich der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität der Bundeswehr München.

Literaturverzeichnis

Abels, Heinz, 2001: Einführung in die Soziologie, Bd. 1, Wiesbaden.

Adam, Dietrich, 1996: Investitionscontrolling, München, Wien.

Adamaschek, Bernd, 2001: Kosten- und Leistungsrechnung für den öffentlichen Sektor, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stefan v./Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 347 – 357.

Al-Ani, Awni, 1971: Praxis der Projektplanung mit der Netzplantechnik, Köln.

Althoff, Klaus/Thielepape, Michael, 2000: Psychologie in der Verwaltung, 6. Auflage, Hamburg.

Albers, Gerd, 1998: Stadtentwicklung/Bauleitung, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Rolf (Hrsg.): Kommunalpolitik – Politisches Handelns in den Gemeinden, 2. Auflage, Bonn.

Andersch, Bernd/Belzer, Volker, 2001: Projektmanagement, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stefan v./Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 293 – 300.

Avenarius, Hermann, 2001: Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Bonn.

Bähr, Gottfried/Fischer-Winkelmann, 2001: Buchführung und Jahresabschlüsse, 7. Auflage, Wiesbaden.

Banner, Gerhard/Adamaschek, Bernd, 2001: Die drei Kernelemente der modernen Verwaltung – Bürgergesellschaft, strategisches Management und Wettbewerb, in: Verwaltung Organisation und Personal, Heft Nr. 11/2001, S. 9 – 11.

Bartling, Heiner, 2001: Staatsmodernisierung und Verwaltungsreform – Die nächsten Schritte. Vortrag anlässlich der Eröffnung des Sommersemesters 2001 in Speyer, (Hrsg.) Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, in: Speyerer Vorträge, Heft 62, vom 2. Mai 2001.

Baus, Josef, 2000: Controlling, 2. Auflage, Berlin.

Bayer, Lothar, 2001: Öffentliches Rechnungswesen – Kameralistik oder Doppik? in: Bogumil, Jörg/Naschold, Frieder, 2000: Modernisierung des Staates – New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. Auflage, Opladen, S. 337 – 356.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.), 1999: Kennzahlen für Verwaltungsleistungen – Workshopbericht, München.

Becker, Bernd, 1989: Öffentliche Verwaltung, München.

Becker, Hermann, 1996: Strategisches Controlling – Zukunftssicher durch kontinuierliche Geschäftsentwicklung, Berlin u. a.

Becker, Fred G., 1994: Lexikon des Personalmanagements, München.

Becker, Manfred, 1993: Personalentwicklung. Die personalwirtschaftliche Herausforderung der Zukunft, Bad Homburg vor der Höhe.

Becker, Ralf, 1999: Der Nutzen der Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung – wie die KLR Managemententscheidungen unterstützt, in: Hòrvath, Peter (Hrsg.): Controlling and Finance, Stuttgart, S. 437 – 449.

Behrens, Fritz, 1999: Reform von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen – Stand und Perspektive. Vortrag im Wintersemester 1999/2000 an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, (Hrsg.) Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, in: Speyerer Vorträge, Heft 54, vom 15. Dezember 1999.

Benz, Arthur, 1989: Regierbarkeit im kooperativen Bundesstaat. Eine Bilanz der Föderalismusforschung, in: Bandemer, Stephan v./Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regierungssystem und Regierungslehre: Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsgegenstand, Opladen, S. 181 – 192.

Benz, Arthur, 1994: Kooperative Verwaltung – Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden.

Benz, Arthur, 1996: Verflechtung der Verwaltungsebenen, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), 1996: Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, S. 165 – 185.

Benz, Arthur, 2001: Der moderne Staat – Grundlagen der politologischen Analyse, München, Wien.

Bertram, Ulrich, 2001: Art. Personalcontrolling, in: Brecht, Ulrich (Hrsg.): Praxislexikon Controlling, Landsberg a. L., S. 205 – 207.

Beyer, Lothar, 2001: Informations- und Kommunikationstechnologie, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stefan v./Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 280 – 292.

Bieber, Klaus, 2001 (Hrsg.): Effizientes Office-Management mit KAIZEN, Landsberg a. L.

Bienert, Michael L., 2001: Art. Strategisches Controlling, in: Brecht, Ulrich (Hrsg.): Praxis Lexikon Controlling, Landsberg a. L., S. 240 – 243.

Blankart, Charles B., 2001 : Öffentliche Finanzen in der Demokratie – Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 4. Auflage, München.

Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan v./Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik, 2002: Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen.

Bogumil, Jörg, 2000: Binnenmodernisierung des Staates am Beispiel Deutschlands – Entwicklungsstand und Implementationsstrategien, in: Bogumil, Jörg/Naschold, Frieder: Modernisierung des Staates – New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. Auflage, Opladen, S. 135 – 232.

Bogumil, Jörg/Naschold, Frieder, 2000: Modernisierung des Staates – New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. Auflage, Opladen.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo, 2001: Verwaltung auf Augenhöhe – Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik, Berlin.

Bogumil, Jörg/Schmidt, Josef, 2001: Politik in Organisationen – Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele, Opladen.

Braun, Günter E., 1988: Ziele in der öffentlichen Verwaltung und privatem Betrieb, Baden-Baden.

Braun, Günter E., 1992: Ziele in der öffentlichen Verwaltung – Die Sicht der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, in: VOP, Heft 3/92, 14. Jg., S. 162 – 149

Braun, Günther E., 1997: Kommunales Marketing und Controlling als betriebswirtschaftliche Ansätze innerhalb des New Public Managements, in: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation e. V. (Hrsg.): Kommunales Management im Wandel, Bonn, S. 81 – 106.

Braun, Günter E./Bozem, Karlheinz, 1990: Ansatzpunkte für Controlling im kommunalen Bereich, in: Braun, Günter E./Bozem, Karlheinz: Controlling im kommunalen Bereich – Moderne Managementkonzepte zwischen öffentlichen Auftrag und Wirtschaftlichkeit, München, S. 8 – 27.

Braunschneider, Hartmut, 1996: Das Skript – Öffentliches Recht, 4. Auflage, Köln,

Brecht, Ulrich, 2001: Art. Berichtswesen, in: Brecht, Ulrich (Hrsg.): Praxis Lexikon Controlling, Landsberg a. L.

Brink, Alexander, 2000: Holistisches Shareholder-Value-Mangement, München, Mering.

Brügen, Georg, 1999: Controlling – Allheilmittel oder Baustein einer modernen Verwaltungsorganisation -kultur, in: Hòrvath, Peter (Hrsg.): Controlling and Finance, Stuttgart, S. 327 – 347.

Brümmerhoff, Dieter, 2001: Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München, Wien.

Buchholtz, Klaus, 2001: Verwaltungssteuerung mit Kosten- und Leistungsrechnung. Internationale Erfahrungen, Anforderungen und Konzepte. Wiesbaden.

Budäus, Dietrich, 1999: Das neue kommunale Rechnungswesen als Grundlage eines Verwaltungscontrollings, in: Hòrvath, Peter (Hrsg.): Controlling and Finance, Stuttgart, S. 387 – 405.

Bühler, Markus, 1999: Präventionsansätze in Deutschland, in: Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg.): Innere Sicherheit in der Gemeinde, Stuttgart u. a., S. 29 – 46.

Bürsch, Michael/Müller, Birgit, 1999: Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern, Bonn.

Bürsch, Michael, 1995: Im Osten was Neues: Verwaltungsreform in ostdeutschen Städten und Gemeinden, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Verwaltungsreformen in Städten und Gemeinden. Praxis – Projekte – Perspektiven. Bonn, S. 7 – 38.

Bull, Hans-Peter, 2000: Politische Steuerung im Politikfeld Innere Sicherheit, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, S. 401 – 415.

Bund der Steuerzahler (Hrsg.), 2001: Die öffentliche Verschwendung – Schwarzbuch des Bundes der Steuerzahler, 29. Auflage, Wiesbaden.
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 2002: Rund um die neue Rente. Ihre Fragen – unsere Antworten, Berlin.
Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 2001: Das System der Öffentlichen Haushalte, Berlin.
Bundesministerium des Innern (Hrsg.), o. J.: Moderner Staat – Moderne Verwaltung – Projektmanagement im Bundesministerium des Innern, Berlin.
Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 1998: Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, 17. Juni 1998, Bonn.
Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 1999: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung, Berlin.
Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2000a: Texte zur Korruptionsprävention, Berlin.
Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2000: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern 2000, Berlin.
Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2001: Leitfaden zum Aufbau und Betrieb eines operativen Controllings in den Behörden des Geschäftsbereichs des Bundesministeriums des Innern, Berlin, Stand 1. Juli 2001.
Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2002: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Bilanz 2002, Berlin.
Buse, Michael, 1985: Verwaltungsbegriff und Verwaltungsfunktionen, in: Krockow, Christian Graf v.: Verwaltung zwischen Bürger und Politik, Bonn, S. 20 – 30.
Comelli, Gerhard/Rosenstiel, Lutz, 2001: Führung durch Motivation - Mitarbeiter für Organisationsziele gewinnen, 2. Auflage, München.
Cronauge, Ulrich, 1997: Kommunale Unternehmen – Eigenbetriebe, Kapitalgesellschaften, Zweckverbände, 3. Auflage, Berlin.
Deyhle, Albrecht, 1997: Management und Controlling Brevier, Bd. I, Manager und Controller im Team, Wörthsee-Etterschlag.
Dickertmann, Dietrich/Gelbhaar, Siegfried, 2000: Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Institutionen, Instrumente und ökonomischen Ziele der öffentlichen Finanzwissenschaft, Herne, Berlin.
Diemer, Rolf, 1996: Neukonzeption des kommunalen Rechnungswesens, Wiesbaden, zugleich Dissertation.
Dienstrechtsreformgesetz vom 24. Februar 1997, BGBl. I, S. 232.
Dillerup, Ralf, 2001: Art. Projektcontrolling, in: Brecht, Ulrich (Hrsg.): Praxis-Lexikon Controlling, Landsberg a. L., S. 215 – 216.

Dose, Nicolai/Bruder, Wolfgang, 2001: Art. Öffentliche Verwaltung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik, Bonn, S. 331 – 339.

Drucker, Peter Ferdinand, 1962: Praxis des Managements, 3. Auflage, Düsseldorf.

Eichhorn, Peter (Hrsg,), 2003, Verwaltungslexikon, 3. Auflage, Baden-Baden.

Eichstädt, Ingo/Oberstädt, Nadine, 1998: Kleines Lexikon zur Verwaltungsreform – Einstiegsbroschüre zur Berliner Verwaltungsreform, Berlin.

Ellwein, Thomas, 1996: Geschichte der öffentlichen Verwaltung, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, S. 39 – 53.

Ellwein, Thomas, 1998: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, neuaufgelegter Aufsatz, in: Lüder, Klaus: Öffentliche Verwaltung der Zukunft (Hrsg.), Speyer, S. 27 – 31.

Fayol, Henri, 1929: Allgemeine und industrielle Verwaltung, Übersetzung von Karl Reinecke, München, Berlin.

Felder, Michael, 2001: Die Transformation von Staatlichkeit, Wiesbaden.

Fiedler, Jobst, 2001: Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan v./Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 105 – 118.

Fiedler, Rudolf, 2001: Controlling von Projekten, Wiesbaden.

Finger, Stefanie, 2001: Staatsverschuldung und Verwaltungsreform in der Demokratie – Reforminstrumente und ihre politische Ducksetzbarkeit, Wiesbaden.

Finken, Thorben, 1999: Projektmanagement bei der Verwaltungsreform – Gestaltungsaspekte zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, Wiesbaden.

Fircks, Alexander von, 1994: Motivation im Führungsprozess, in: Mattern, Karl-Heinz (Hrsg.): Allgemeine Verwaltungslehre, 4. Auflage, Regensburg, S. 211 – 229.

Fischbach, Sven, 2001: Art. Kennzahlensysteme, in: Brecht, Ulrich (Hrsg.): Praxis-Lexikon Controlling, Landsberg a. L., S. 161 – 162.

Frank, S./Hennigs, K./Kowalski, M./Schuster, J., 2002: Inflation – die Wahrheit über die Preise. Wie die offizielle Statistik die Steigerung der Lebenshaltungskosten herunterspielt, in: Der Fokus, Heft Nr. 32, vom 5. August 2002, S. 137 – 142.

Freeman, Edward, 1984: Strategic Mangement – A Stakeholder Approach, Boston, London, Melbourne, Toronto.

Freibert, Anke, 1994: Grundlagen der inneren Behördenorganisation, in: Mattern, Karl-Heinz (Hrsg.): Allgemeine Verwaltungslehre, 4. Auflage, Regensburg, S. 113 – 130.

Furch, Kristian, 2001: Moderne Verwaltung – Gestaltende Steuerung in Politik und Verwaltung, in: Verwaltung – Organisation – Personal, Heft Nr. 7 – 8, S. 17 – 20.

Gerstlberger, Wolfgang/Grimmer, Klaus/Wind, Martin (Hrsg.), 1999: Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung, Berlin.

Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997, BGBl I, S. 2038.

Giddens, Anthony, 1999: Soziologie, (Hrsg.) Fleck, Christian/Zilian, Hans Georg, Graz, Wien.

Gnahs, Dieter/Krekel, Elisabeth M., 2000: Betriebliches Bildungscontrolling in Theorie und Praxis, in: Krekel, Elisabeth/Seusing, Beate (Hrsg.): Bildungscontrolling – ein Konzept zur Optimierung der betrieblichen Weiterbildung, 2. Auflage, Bielefeld, S. 13 – 50.

Göbel, Markus/Lauen, Guido, 2002: Die Modernisierung der modernen Verwaltung – Ein mikropolitisches Organisationsspiel im mittleren Management, in: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, Bd. 35, Heft 2/2002, S. 264 – 280.

Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter, 1998: Politische Steuerung, 2. Auflage, Opladen.

Gößl, Alfred, 1990: Praktische Psychologie und Soziologie in der Verwaltung, 3. Auflage, Regensburg.

Goffart, Daniel, 1999: Interview mit Bundesinnenminister Otto Schilly. Mehr Leistung – weniger Kosten, in: Das Parlament, Jg. 49, Nr. 3 – 4, S. 7.

Goffart, Daniel, 1999a: Schlank nach Berlin? In fast allen Bereichen ist es dafür zu spät, in: Das Parlament, Jg. 49, Nr. 3 – 4, S. 1.

Gröpl, Christoph, 2001: Haushaltsrecht und Haushaltsreform, Tübingen.

Grünning, Gernot, 2000: Grundlagen des New Public Mangement, Münster, Hamburg, London.

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.

Gukenbiehl, Hermann L., 1998: Zur Einführung in eine Wissenschaft. Warum Begriffe lernen?, in: Korte, Hermann/Schäfers, Bernhard: Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie, 4. Auflage, Opladen, S. 3 – 28.

Gukenbiehl, Hermann L., 2001: Art. Bildung und Bildungssystem, in: Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 2. Auflage, Bonn, S. 89 – 102.

Haase, Klaus D., 1996.: Art. Geschichte des Controlling, in: Schulte, Christoph (Hrsg.): Lexikon des Controllings, München, Wien, S. 293 – 295.

Haenel, Hans-Dieter, 2002: Öffentliche Verwaltungen sind flexibler als ihr Ruf, in: Innovative Verwaltung, Heft 1, 2/2002, S. 9 – 11.

Hahn, Oswald, 1997: Militärbetriebslehre – Betriebswirtschaftslehre der Streitkräfte, Berlin.

Hake, Bruno, 1996: Art. Länderrisiken, in: Schulte, Christoph (Hrsg.), 1996: Lexikon des Controllings, München, S. 485 – 488.

Hanold, Dirk/Schüler, Andreas, 1996: Art. Kapitalkosten, in: Schulte, Christoph (Hrsg.): Lexikon des Controllings, München, S. 397 – 400.

Harms, Jens, 1998: Leasing als Finanzierungsinstrument des Staates – Haushaltswirtschaftliche und haushaltsrechtliche Aspekte, in: Bolay, Friedrich, u. a. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltungen nachhaltig modernisieren, Frankfurt a. M., S. 153 – 158.

Hartenstein, Martin/Billing, Frank/Schawel, Christian/Grein, Michael, 2000: Der Weg in die Unternehmensberatung – Consulting Case Studies erfolgreich bearbeiten, 2. Auflage, Wiesbaden.

Haunschild, Axel, 1998: Koordination und Steuerung der Personalarbeit, Dissertation, Hamburg.

Heinz, Rainer, 2000: Kommunales Management – Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart.

Heinz, Rainer, 2001: Politisches Controlling, in KGSt-Info, Nr. 1, 46 Jahrgang, Köln.

Heinz, Rainer, 2001a: Verwaltungsreform: quo vadis? in: www.kgst.de/gutachten/vortraege/verwaltungsreform-quo-vadis.htm, vom 10 März 2002.

Henderson, Bruce D., 1984: Die Erfahrungskurve in der Unternehmensstrategie – Übersetzung und Bearbeitung von Aloys Gälweiler, 2. Auflage, Berlin, New-York.

Hertel, Guido, 2001: Vernetze Verwaltungen – Der Einsatz von organisationsübergreifenden Informations- und Kommunikationstechnologien in Behörden, Wiesbaden.

Herzog, Andreas, 1999: Gestaltung von Controllership – Die Zuordnung von Aufgaben zu Controllern, Wiesbaden.

Hesse, Joachim-Jens, 1982: Staat, Politik und Bürokratie – eine Einführung, in: Hesse, Joachim-Jens (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13/1982, S. 9 – 33.

Hewel, Brigitte, 1998: Budgetierung im Kontext der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Bolay, Friedrich W. u. a. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltungen nachhaltig modernisieren, Frankfurt a. M., S. 206 – 211.

Hieber, Fritz, 1999: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Grundlagen für das Management in der öffentlichen Verwaltung, 3. Auflage, Berlin.

Hill, Hermann, 1999: „4. Speyerer Qualitätswettbewerb" in der Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Test für Behörden: Wer modernisiert am besten?, in: Das Parlament, 49. Jg., Nr. 3 – 4, S. 11.

Hill, Hermann, 2000: Good Governance, in: Hill, Hermann/Klages, Helmut: Good Governance und Qualitätsmanagement – Europäische und Internationale Erfahrungen, Speyer, S. 1 – 10.

Hill, Hermann, 2001: Mehr Eigenverantwortung in Verwaltungen, in: Personalwirtschaft, Nr. 5/2001, S. 55 – 57.

Hill, Hermann/Klages, Helmut, 2002: Speyerer Qualitätswettbewerb mit neuem Angebot, in: Innovative Verwaltung, Heft 1, 2/2002, S. 12 – 14.

Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.), 1996: Controlling im neuen Steuerungsmodell – Werkstattberichte zur Einführung von Controlling, Düsseldorf.

Hill, Wilhelm/Fehlbaum, Raymond/Ulrich, Peter (Hrsg.): Organisationslehre 2, 5. Auflage, Stuttgart u. a.

Hirschfelder, Raimund, 1998: Praxisbeispiel: Qualitätsmanagement in der Landeshauptstadt Saarbrücken, in: Bolay, Friedrich, u. a. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltungen nachhaltig modernisieren, Frankfurt a. M., S. 19 – 30.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2001: Finanzkontrolle in der Verwaltung durch Rechnungshof und Parlament, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), 2001: Verwaltungskontrolle, Baden-Baden, S. 73 – 87.

Hopp, Helmut/Göbel, Astrid, 1999: Management in der öffentlichen Verwaltung – Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart.

Hòrvath, Peter, 2001: Der Controller – Navigator der Führung, in: FAZ, vom 28. Mai 2001, Nr. 122, S. 33.

Hòrvath, Peter, 2002: Controlling, 8. Auflage, München.

Hradil, Stefan, 2001: Modernisierung moderner Gesellschaften – Trends gesellschaftlicher Entwicklung und ihre modernisierungstheoretische Einordnung, in: Hill, Hermann (Hrsg.): Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie, Frankfurt a. M., New York, S. 93 – 103.

Immenroth, Tobias, 2000: Bildungscontrolling im Rahmen der Personalentwicklung, Braunschweig.

Jann, Werner, 2001: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan v./ Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik: Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 70 – 80.

Jann, Werner, 2001a: Hierarchieabbau und Dezentralisierung, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan v./Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 253 - 262.

Jung, Hans, 2002: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 8. Auflage, München, Wien.

Jung, Hans, 2003: Controlling, München, Wien.

Jung, Hans, 2003a: Personalwirtschaftslehre, 5. Auflage, München, Wien.

Kaplan, Robert S./Norto, David-P., 1997: Balanced Scorecard, Übersetzung von Peter Hòrvath, Stuttgart.

Kastner, Michael, 2001: Sozialkompetenz – Keine Zeit für hierarchische Spielereien, in: Hòrvath, Peter (Hrsg.): Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart, S. 287 – 300.

Keilius, Michael/Maltry, Helmut, 2000: Managementorientierte Kosten- und Leistungsrechnung, Stuttgart, Leipzig.

Kippes, Stephan, 1996: Bargaining – Informales Verwaltungshandeln und Kooperation zwischen Verwaltungen, Bürgern und Unternehmen, zugleich Dissertation, München u. a.

Kißler, Leo, 1997: Kundenorientierung der Kommunalverwaltung – eine dritte Säule der lokalen Demokratie, in: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden, S. 95 – 112.

Klatetzki, Thomas/Wedel-Parlow, Ursula v. (Hrsg.): Art. Soziale Arbeit, in: Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 2. Auflage, Bonn, S. 583 – 594.

Klie, Thomas/Maier, Konrad/Meysen, Thomas, 1999: Vom professionellen Umgang mit Verwaltung, in: Klie, Thomas/Maier, Konrad/Meysen, Thomas: Verwaltungswissenschaft – Eine Einführung für soziale Berufe, Freiburg im Breisgau, S. 11 – 27.

Knemeyer, Franz-Ludwig, 1999: Kommunale Kriminalprävention – richtiger: kommunale Sicherheitsvorsorge, in: Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg.): Innere Sicherheit in der Gemeinde, Stuttgart u. a., S. 13 – 28.

König, Klaus, 1970: Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft, Berlin.

König, Klaus/Fürchtner, Natascha, 2000: Schlanker Staat – Eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund, Baden-Baden. König, Klaus, 2003: Verwaltungswissenschaft in der internationalen Entwicklung, in: Verw.-Arch., Bd. 94, S. 267 – 294.

König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), 1996: Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden.

Könke, Diethard/Remmer, Franz/Voigt, Rüdiger: Infra-Controlling – Ziel- und Kennzahlensystem für die Infrastrukturcontrolling der Bundeswehr – BMVG-Studie Nr. M/GSPO/ 2A030/2A930 – Abschlussbericht, München, Neubiberg.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.), 1993: Das Neue Steuerungsmodell – Begründungen, Konturen, Umsetzung, in KGSt Bericht 5/1993, Köln.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.), 1994: Verwaltungscontrolling im neuen Steuerungsmodell, In KGSt Bericht 15/1994, Köln.

Kopperger, Günther, 1996: Total Quality Management und Lean Management als Grundlage zur Entwicklung von Leistungsverwaltungen, in: Bayerische Verwaltungsschule (Hrsg.): Modernes Verwaltungsmanagement, Stuttgart, München, S. 65 – 86.

Kreikebaum, Hartmut, 1997: Strategische Unternehmensplanung, 6. Auflage, Stuttgart.

Krönes, Gerhard, 1991: Art. Kirchliche Personalwirtschaft, in: Eichorn, Peter (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 456.

Kühn, Dietrich, 1994: Jugendamt – Sozialamt – Gesundheitsamt. Entwicklungslinien der Sozialverwaltung in Deutschland, Berlin u. a.

Küpper, Ulrich, 2001: Controlling, 3. Auflage, Stuttgart.

Kunkel, Rolf, 2002: Bürgernähe und Verwaltungseffizienz –Praxiserprobte Lösungen für die Öffentliche Hand, in: Picot, Arnold: Verwaltungen ans Netz, ?

Kurpicz, Bernhard/Richartz, Dirk, o. J.: Ganzheitliches Projektmanagement als Mittel zur Organisationsgestaltung, in: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Leistung und Lohn, Zeitschrift für die Arbeitswirtschaft, Nr. 348, 349, 350, 351, 352.

Lane, Jan-Erik, 1993: The Public Sector – Concepts, Models and Approaches, London, Newbury Park, New Delhi.

Lane, Jan-Erik, 2001: New Public Management, 2. Auflage, London, New-York.

Lang, Eva, 1996: Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, in: Bayerische Verwaltungsschule (Hrsg.): Modernes Verwaltungsmanagement, Stuttgart, München, S. 13 – 47.

Lange, Hans-Jürgen, 2000: Innere Sicherheit als Netzwerk, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen, S. 235 – 255.

Langrod, Georges, 1976: Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungswissenschaften?, in: Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungswissenschaft, Darmstadt, S. 389 – 445.

Liening, Frank, 1996: SAP R/3 Controlling – Grundlagen, Anwendungen, Fallbeispiele, München.

Liessmann, Konrad (Hrsg.), 1997: Gabler Lexikon Controlling und Kostenrechnung, Wiesbaden.

Link, Edmund, 2001: Art. Controlling-Konzeption, in: Brecht, Ulrich (Hrsg.): Praxis-Lexikon Controlling, Landsberg a. L., S. 77 – 78.

Loesch, Achim v., 1996: Die öffentlichen Unternehmen Deutschlands, in: Siedentopf, Heinrich/König, Klaus (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, S. 285 – 300.

Loeser, Roman, 1991: Das Berichtswesen der öffentlichen Verwaltung – Öffentliche Verwaltung im Rahmen unterschiedlicher Rechtsformen, Baden-Baden.

Loew, Hans-Christian, 1999: Frühwarnung, Früherkennung, Frühaufklärung – Entwicklungsgeschichte und theoretische Grundlagen, in: Donnersmarck, Marie Henckel v./Schatz, Roland: Frühwarnsysteme, Bonn u. a., S. 19 – 47.

Lohneiß, Herbert, 2002: Die stille Revolution in der Finanzierung, in: FAZ, Nr. 125, vom 3. Juni 2002, S. 25.

Lube, Marc-Milo, 1997: Strategisches Controlling in international tätigen Konzernen, zugleich Dissertation, Wiesbaden.

Lüder, Klaus, 1996: Haushalts- und Finanzplanung, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, S. 417 – 432.

Lüder, Klaus, 2001: Verwaltungskontrolle aus sozial- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), 2001: Verwaltungskontrolle, Baden-Baden, S. 45 – 57.

Luhmann, Niklas, 1965: Die Grenzen der betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre, in Verw.-Arch., Bd. 56, S. 303 – 313.

Luhmann, Niklas, 1966: Theorie der Verwaltungswissenschaft – Bestandsaufnahme und Entwurf, Dortmund.

Luhmann, Niklas, 1991: Zweckbegriff und Systemrationalität, 5. Auflage, Frankfurt a. M.

Maess, Kerstin/Franke, Dietmar (Hrsg.), 2002: Personaljahrbuch 2002 – Wegweiser für zeitgemäße Mitarbeiterführung: Vom Arbeitsrecht bis zur Personalentwicklung, Neuwied Kriftel Taunus.

Mäding, Heinrich, 1991: Art. Investition, in: Eichorn, Peter: Verwaltungslexikon, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 421 – 422.

Massey, Andrew, 1993: Managing the Public Sector – A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States, Vermont (USA), Hants (UK).

Mattern, Karl-Heinz, 1994: Die Verwaltungslehre im Bildungssystem, in: Mattern, Karl-Heinz (Hrsg.): Allgemeine Verwaltungslehre, 4. Auflage, Regensburg, S. 1 – 14.

Mattern, Karl-Heinz, 1994a: Äußerer Aufbau der Verwaltung, in: Mattern, Karl-Heinz (Hrsg.): Allgemeine Verwaltungslehre, 4. Auflage, Regensburg, S. 75 – 112.

Maier, Hans, 1966: Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft), Neuwied am Rhein, Berlin.

Mayer, Otto v., 1924: Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 3. Auflage, München, Leipzig.

Mayntz, Renate, 1992: Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, in: Journal für Sozialforschung 32, Heft Nr. 1, S. 19 – 32.

Mayntz, Renate, 1997: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Stuttgart.

Mehde, Veith, 1999: Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin.

Meysen, Thomas, 1999: Verwaltungsreform – Neues Steuerungsmodell in der Sozialverwaltung, in: Klie, Thomas/Maier, Konrad/Meysen, Thomas: Verwaltungswissenschaft – Eine Einführung für soziale Berufe, Freiburg im Breisgau, S. 103 – 133,

Merten, Detlef/Pitschas, Rainer, 1997: Sozialverwaltung im Reformprozess – Verfassungsrechtliche und Verwaltungswissenschaftliche Studie zur Modernisierung der Sozialverwaltung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Berlin.

Mickel, Wolfgang W., 2001: Art. Bildungspolitik, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik, München, S. 32 – 35.

Mohls, Manfred, 1994: Art. Politikwissenschaft, in: Kriz, Jürgen/Nohlen, Dieter/Schulze, Rainer-Olaf: Lexikon der Politik, Bd. II, München, S. 316 – 321.

Mohn, Ulrich, 2002: Hauhaltsprognose der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2001/2002, (Hrsg.) DStGB, Pressemitteilung vom 29. Januar 2002.

Mühlenkamp, Holger, 1994: Öffentliche Unternehmen, München, Wien.

Mühlhaupt, Ludwig, 1987: Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
Mühlhaupt, Ludwig, 1992: Art. Kameralistik, in: Eichhorn, Peter: Verwaltungslexikon, Baden-Baden, S. 434 – 437.
Müller, Ulrich, 2003: Personalwirtschaft in der Bundeswehr – Bilanz und Reformansätze am Beispiel der Offiziere, Neuwied, Kriftel, Taunus.
Müller, Werner R./Baitsch, Christoph, 2001: Vorwort, in: Nagel, Eric: Verwaltung anders denken, zugleich Dissertation, Baden-Baden, S. 7 – 8.
Mundhenke, Ehrhard, 2001: Controlling/KLR in der Bundesverwaltung – Was man dazu wissen sollte, 3. Auflage, Brühl.
Mutius, Albert v., 1991: Art. Verwaltungshandeln, in: Eichorn, Peter: Verwaltungslexikon, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 885 – 886.
Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates – New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. Auflage, Opladen
Naßmacher, Hiltrud, 2002: Politikwissenschaft, 4. Auflage, München, Wien.
Nau, Hans-Rainer/Wallner, Gerhard, 1999: Verwaltungscontrolling für Einsteiger – Kosten- und Leistungen in öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen, Freiburg, Berlin, München.
Neuberger, Oswald, 2002: Führen und führen lassen, 6. Auflage, Stuttgart.
Novak, Ekkehard, 1994: Personal in der Verwaltung – Personalwesen, in: Mattern, Karl-Heinz (Hrsg.): Allgemeine Verwaltungslehre, 4. Auflage, Regensburg, S. 169 – 198.
Nogala, Detlef, 2000: Erscheinungs- und Begriffswandel von Sozialkontrolle eingangs des 21. Jahrhunderts, in: Peters, Helge: Soziale Kontrolle – Zum Problem der Nonkonformität in der Gesellschaft, Opladen, S. 111 – 131.
Nullmeier, Frank, 2001: Input, Output, Outcome, Effektivität und Effizienz, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan v./Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, S. 357 – 367.
Nullmeier, Frank, 2001a: Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan v./Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, S. 92 – 104.
Oettle, Karl, 1986: Gewährleistungsbetrieb, in: Kirchhoff, Günter: Handbuch der Ökonomie und der Verteidigungsindustrie, Regensburg, S. 315.
Oettle, Karl, 1987: Kameralistisches Rechnungswesen – Entwicklung, Stand, Reform, in: Mäding, Heinrich: Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle, Baden-Baden, S. 168 – 178.
Ossadnik, Wolfgang, 1996: Controlling, München, Wien.

Ossenbühl, Fritz, 1987: Die Weiterentwicklung des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Jeserich, Kurt/Pohl, Hans/Unruh, Hans-Georg v. (Hrsg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. V, Stuttgart, S. 1144 – 1161.

O. V., 1999: Schilly: Die Verwaltung muss mehr leisten und weniger kosten, in: FAZ, Nr. 289, vom 2. Dezember 1999, S. 2.

O. V., 2000: Leitbild lernende Verwaltung, in: Personalwirtschaft, Nr. 1/2000, S. 21 – 23.

O. V., 2001: Öffentlicher Dienst – Kein Selbstzweck, in: FAZ, Nr. 287, vom 10. Dezember 2001, S. 15.

O. V., 2002: Die Bundesbürger erwarten vom Staat immer noch sehr viel, in: FAZ, Nr. 88, vom 16. April 2002, S. 15.

O. V., 2002a: Verwaltung – Antrag online, in Der Spiegel, Heft Nr. 27, vom 1. Juli 2002, S. 18.

O. V. 2002b: Effiziente Sozialverwaltung, in: Innovative Verwaltung, Heft 5/2002, S. 37.

Parkinson, Northcote C., 1958: Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, Düsseldorf, Wien.

Pech, Ulricke, 2000: Bildungscontrolling - Deskription, Klassifikation, Identitäten und Disparitäten, Dissertation, Jena.

Pergande, Frank, 2002: Speers Überraschungen. Wie der Leiter der brandenburgischen Staatskanzlei die Verwaltung modernisiert, in: FAZ, Nr. 5, vom 7. Januar 2002, S. 4.

Perschau, Hartmut, 2002: Verwaltungsreform als Standortfaktor – Erhöhung der Dienstleistungsqualität in der Freien Hansestadt Bremen, in: Innovative Verwaltung, Heft 4/2002, S. 9 – 12.

Peters, Helge, 2001: Art. Soziale Probleme, in: Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 2. Auflage, Bonn, S. 617 – 628.

Petzold, Andreas, 2004: Ein Anschlag auf Europa, in Stern, Heft Nr. 13, vom 18. März 2004, S. 13.

Pietzcker, Jost, 2001: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Kontrollinstanz, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.),: Verwaltungskontrolle, Baden-Baden, S. 89 – 115.

Pilz, Frank/Ortwein, Heike, 2000: Das politische Systems Deutschland – Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem, 3. Auflage, München, Wien.

Pilz, Frank, 1998: Der Steuerungs- und Wohlfahrtsstaat Deutschland – Politikgestaltung versus Fiskalisierung und Ökonomisierung, Opladen.

Plamper, Harald, 1998: Herausforderungen an die öffentliche Verwaltung – Vortrag zur Auftaktveranstaltung zum 4. Speyerer Qualitätswettbewerb vom 18. März 1998, in: Hill, Her-

mann/Klages, Helmut (Hrsg.): Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung, Stuttgart u. a., S. 18 – 24.

Pook, Manfred/Tebbe, Günter, 2002: Berichtswesen und Controlling, München, Berlin.

Preißler, Peter R., 1999: Art. Controlling, in: Woll Arthur (Hrsg.): Wirtschaftslexikon von A-Z, Köln, S. 107 – 111.

Preißler, Peter R., 2000: Controlling – Lehrbuch und Intensivkurs, 12. Auflage, München, Wien.

Püttner, Günther, 1991: Art. Verwaltungswissenschaft, in: Eichhorn, Peter: Verwaltungslexikon, Baden-Baden, S. 918 – 919.

Püttner, Günter, 1998: kommunale Betriebe und Mixed Economy, in: Wollmann, Helmut/ Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 541 – 552.

Püttner, Günther, 2000: Verwaltungslehre, 3. Auflage, München.

Raufer, Thilo, 1999: Koordinationsprobleme politischer Steuerung, in: Institut für Staatswissenschaften (IfS) UniBw München (Hrsg.), IfS-Werkstatt 3, München Neubiberg.

Reebstock, Michael, 1998: Moderne Managementkonzepte, in: Bolay, Friedrich, u. a. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltungen nachhaltig modernisieren, Frankfurt a. M., S. 10 – 18.

Reichhard, Christoph, 2001: Personalmanagement, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stefan v./ Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 180 – 186.

Reschke, Diethelm Frederic/Michel, Rainer, 2000: Effizienz-Steigerung durch Moderation, Projektmanagement und Sanierungsprojekte professionell durchführen, 2. Auflage, Heidelberg.

Reznicek, Leonhard, 1996: Lean Management für die öffentliche Verwaltung? – Eine Analyse anhand der aktuellen Berliner Verwaltungsreform, Berlin.

Richter, Walter/Dreyer, Matthias, 2001: Cost Center und Profit Center im Kontext kommunaler Aufgabenfelder, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan v./ Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 329 – 337.

Riescher, Gerda, 2001: Art. Subsidarität/Subsidaritätsprinzip, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik, Bonn, S. 502 – 503.

Röber, Manfred, 2001, Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan v./ Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 49 – 60.

Röck, Werner/Locher, Klaus/Loos, Doris, 1990: Statistik in der öffentlichen Verwaltung – Eine praxisorientierte Einführung, 2. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln.

Rösgens, Klaus, 2000: Investitionscontrolling, Frankfurt a. M. u. a.

Roso, Marcus/Vormweg, Rainer/Wall, Friedericke, 2003: Controlling-nahe Begriffe in Deutschland und USA – Eine vergleichende Lehrbuchanalyse, in Zeitschrift für Controlling und Management, 47. Jg. 2003, Heft Nr. 1, S. 53 – 61.

Rossen-Stadtfeld, Helge, 2001: Kontrollfunktion der Öffentlichkeit – ihre Möglichkeiten und ihre (rechtlichen) Grenzen, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungskontrolle, Baden-Baden, S. 117 – 203.

Sachverständigenrat „Schlanker Staat" (Hrsg.), 1998: Abschlußbericht Bd. 1, 2. Auflage, Bonn.

Scharpf, Fritz, 1971: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politikwissenschaft, S. 7 – 23.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2000: New Public Management, Bern, Stuttgart, Wien.

Schedler, Kuno, 1996: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung – Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell, 2. Auflage, Bern, Stuttgart, Wien.

Schierenbeck, Henner, 2003: Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre, 16. Auflage, München.

Schierenbeck, Henner/Lister, Michael, 2001: Value Controlling – Grundlagen wertorientierter Unternehmensführung, München, Wien.

Schlemmer, Willi K., 1998: Kernprobleme einer kommunalen Kostenrechnung, in: Bolay, Friedrich, u. a. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltungen nachhaltig modernisieren, Frankfurt a. M., S. 160 – 165.

Schmidt, Frank, 2000: Strategisches Benchmarking, Lohmar, Köln.

Schmidt, Hans-Jürgen, 1998: Betriebswirtschaftslehre für die Verwaltung, 4. Auflage, Heidelberg.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, 2001: Verwaltungskontrolle – Einleitende Problemskizze, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), 2001: Verwaltungskontrolle, Baden-Baden, S. 9 – 43.

Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), 2001: Verwaltungskontrolle, Baden-Baden.

Schönert, Ulf, 2003: Alles auf einer Karte – Mit der Einführung neuer Chip-Ausweise will die Bundesregierung die Behördengänge leichter machen, in: Der Stern, Heft Nr. 13/03, vom 13. März 2003, S. 139 – 141.

Schreyer, Bernhard/Schwarzmeier, Manfred, 2000: Grundkurs Politikwissenschaft – Studium der Politischen Systeme, Wiesbaden.

Schultze, Rainer-Olaf, 2001: Art. Gemeinwohl, in: Nohlen, Dieter: Kleines Lexikon der Politik, Bonn, S. 157 – 160.

Schulte, Christoph (Hrsg.), 1996: Lexikon des Controllings, München.

Schulte, Michael, 1995: Schlichtes Verwaltungshandeln, Tübingen.

Schultze, Rainer-Olaf, 1994: Art. Erkenntnisinteresse in der Politikwissenschaft, in: Kriz, Jürgen/Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2 Politikwissenschaftliche Methoden, München, S. 107 – 117.

Schwab, Klaus, 2001: Geleitwort, in Wüthrich, Hans a./Winter, Wolfgang B./Philipp, Andreas (Hrsg.): Grenzen des ökonomischen Denkens – Auf der Spur einer dominanten Logik, Wiesbaden, S. V.

Schwager, Susanne, 2001: Personalentwicklung unter Stakeholder-Value Gesichtspunkten, in: Personal, Heft Nr. 4/2002, S. 220 – 223.

Schultz, Volker, 2001: Basiswissen Rechnungswesen, 2. Auflage, München.

Schuppert, Gunnar Folke, 1996: Verwaltung zwischen staatlichem und privatem Sektor, in: Siedentopf, Heinrich/König, Klaus (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden.

Schuppert, Gunnar-Folke, 2000: Verwaltungswissenschaft – Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden.

Schuppert, Gunnar Folke, 2001: Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung – Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen, S. 399 – 413.

Schwager, Mario, 1997: KAIZEN – Der sanfte Weg des Reengineering, Freiburg, Berlin, München.

Schwarze, Jochen, 2001: Projektmanagement mit Netzplantechnik, 8. Auflage, Herne, Berlin.

Seeber, Susan, 2000: Stand und Perspektiven von Bildungscontrolling, in: Seeber, Susan/ Krekel, Elisabeth M./Buer, Jürgen v. (Hrsg.): Bildungscontrolling – Ansätze und kritische Diskussionen zur Effizienzsteigerung von Bildungsarbeit, Berlin u. a., S. 19 – 50.

Seidenschwarz, Werner, 2001: Strategischen Wandel steuern – What gets measured gets changed, in: Hòrvath, Peter: Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart, S. 15 – 33.

Seibel, Wolfgang, 1996: Verwaltungsreformen, in: Siedentopf, Heinrich/König, Klaus (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, S. 87 – 106.

Siebert, Gunnar/Kempf, Stefan, 1998: Benchmarking – Leitfaden für die Praxis, München, Wien.

Siepmann, Heinrich/Siepmann, Ursula, 1996: Verwaltungsorganisation, 5. Auflage, Köln.

Soldt, Rüdiger, 2002: Düstere Aussichten in den Kommunen, in FAZ, Nr. 232, vom 7. Oktober 2002, S. 12.

Sperling, Jan Bodo/Wasseveld Jacqueline (Hrsg.), 1997: Führungsaufgabe Moderation – Besprechungen, Teams, Projekte komplett managen, 2. Auflage, Planegg.

Spitzer, Malte, 2001: Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan v./Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 144 – 152.

Stabsstelle für Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.), 1999: Rahmenkonzeption Controlling, Stuttgart.

Stahlmann, Michael, 1995: Lean Production – Humanere Arbeit oder „Management by Stress“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage 5/1995, vom 27. Januar 1995, S. 33 – 39.

Steinebach, Nikolaus, 1998: Verwaltungsbetriebslehre, 5. Auflage, Regensburg.

Steinmüller, Peter H., 2000: Die neue Schule des Controllers, Bd. 3, Stuttgart.

Stöbe-Blossey, Sybille, 2001: Schlanke Verwaltung (Lean Administration), in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan v./ Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 262 - 270.

Stolleis, Michael, 1992: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. II, München.

Strünck, Christoph/Heinze, Rolf G., 2001: Public Private Partnership, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan v./Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 127 – 134.

Struwe, Jochen, 1995: Lean Administration und Verwaltungscontrolling – Das Instrumentarium, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage 5/1995, vom 27. Januar 1995, S. 20 – 32.

Stucke, Niclas/Schöneich, Michael: Organisation der Stadtverwaltung und deren Reform/Modernisierung, in: Wollmann, Helmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. Auflage, Bonn.

Südfeld, Erwin, 2002: New Public Management im Bereich der inneren Sicherheit, Modellversuch zu Produkthaushaltsplänen in der Polizei NRW, in: Innovative Verwaltung, Heft 5/2002, S. 40 – 42.

Tanski, Joachim, 2001: Art. Break-Even-Analyse, in: Brecht, Ulrich (Hrsg.): Praxis-Lexikon Controlling, Landsberg a. L., S. 49 – 52.

Tautscher, Anton, 1956: Art. Kameralismus, in: Beckenrath, Erwin v. (Hrsg.): Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Neuauflage des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften, Bd. 5, Stuttgart, Tübingen, Göttingen, S. 463 – 467.

Taylor, Frederick Winslow, 1913: The principles of scientific management, deutsche autorisierte Übersetzung von Rudolf Rösler (1913), unverändert herausgegeben von Volpert, Walther/Vahrenkamp, Richard (Hrsg.), 1977: Die Grundsätze der wissenschaftlichen Betriebsführung, Weinheim, Basel.

Thieme, Werner, 1995: Einführung in die Verwaltungslehre, Köln.

Umweltbundesamt (Hrsg.), 2001: Handbuch Umweltcontrolling, 2. Auflage, München.

Verwaltungsakademie Berlin (Hrsg.), 1995: Unternehmen Verwaltung: Neues Berliner Verwaltungsmanagement, Berlin.

Voigt, Bernd, 1995: Einsatzmöglichkeit der Führungskonzeption Projektmanagement in Verbänden, Aachen.

Voigt, Rüdiger, 2000: Recht – Spielball der Politik, 4. Auflage, Baden-Baden.
Voigt, Rüdiger, 2000a: Globalisierung des Rechts. Entsteht eine „dritte Rechtsordnung“, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Globalisierung des Rechts, Baden-Baden, S. 13 – 36.
Voigt, Rüdiger, 2003: Phönix aus der Asche – Die Geburt des Staates aus dem Geist der Politik, Baden-Baden.
Vollmuth, Hillmar, J., 2001: Führungsinstrument Controlling, 6. Auflage, Planegg, München.
Vollmuth, Hillmar J., 2000: Controlling-Instrumente von A-Z, 5. Auflage, Planegg, München.
Volpert, Walther, 1977: Einleitung, in: Volpert, Walther/Vahrenkamp, Richard (Hrsg.), 1977: Die Grundsätze der wissenschaftlichen Betriebsführung, Weinheim, Basel, S. IX – LI.
Volz, Jürgen, 1998: Controlling als wesentlicher Baustein Neuer Steuerungsmodelle, in: Bolay, Friedrich, u. a. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltungen nachhaltig modernisieren, Frankfurt a. M., S. 234 – 244.
Von der Hagen, Albrecht, 1999: Berlins Verwaltung auf dem Weg in die Moderne – Profitcenter machen die Hauptstadt fit, in: Das Parlament, Jg. 49, Nr. 3 – 4, S. 6.
Vosskuhle, Andreas, 2001: Schlüsselbegriffe der Verwaltungsreform – Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Verw.-Arch., 92. Jg., Heft 2, S. 184 – 215.
Wallerath, Maximilian, 2001, Reformmanagement als verwaltungskultureller Änderungsprozess, in: Kluth, Winfried (Hrsg.): Verwaltungskultur, Baden-Baden, S. 9 – 37.
Walther, Norbert/Brückmann, Friedel, 1996: Controllinggrundlagen und Controllingerfahrungen in Offenbach, in: Hill, Hermann/Klages, Helmut: Controlling im Neuen Steuerungsmodell – Werkstattberichte zur Einführung von Controlling, Düsseldorf, S. 23 – 44.
Weber, Max, 1972: Die legale Herrschaft mit bureaukratischen Verwaltungsstab, in: Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Nachdruck, 5. Auflage, Tübingen, 124 – 130.
Wedemeyer, Georg, 2003: Becksteins Albtraum? Wie sicher ist die Lage, in: Der Stern, Heft Nr. 14/03, vom 27.03.2003, S. 66.
Weiss, Karin, 2002: Das Neue Steuerungsmodell – Chance für die Kommunalpolitik, Opladen.
Wellershoff, Dieter, 1997: Führen, Bonn.
Wewer, Göttrik, 2001: Zieldefinition in der Verwaltung, in Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan v./Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 247 – 253.
Wewer, Göttrik, 2001a: Globalisierung, Flexibilisierung, Budgetierung, in: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan v./Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen, S. 322 – 328.
Weyer, Johannes, 2000: Zum Stand der Netzwerkforschung in den Sozialwissenschaften, in: Weyer, Johannes (Hrsg.): Soziale Netzwerke, München, Wien, S. 1 – 34.

Wittlage, Helmut, 1998: Unternehmensorganisation, 6. Auflage, Herne, Berlin.
Wunderer, Rolf/Dick, Petra, 2000: Personalmanagement – Quo Vadis?, Neuwied, Kriftel (Taunus).
Wunderer, Rolf/Jaritz, Andre, 2002: Unternehmerisches Personalcontrolling – Evaluation der Wertschöpfung im Personalmanagement, 2. Auflage, Neuwied, Kriftel (Taunus).
Wunderer, Rolf, 2000: Führung und Zusammenarbeit, Neuwied, Kriftel (Taunus).
Woll, Arthur (Hrsg.), 1999: Wirtschaftslexikon von A-Z, Köln
Wollmann, Hellmut, 2002: Evaluierung von Verwaltungspolitik: Reichweite und Grenzen – ein internationaler Überblick, in: Verw.-Arch., Bd. 93, S. 418 – 437.
Ziegenbein, Klaus, 2001: Kompakt-Training Controlling, Ludwigshafen.
Zielenziger, Kurt, 1923: Art. Kameralismus, in: Elster, Ludwig/Weber, Adolf (Hrsg.): Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, Bd. 5, Jena, S. 573 – 576.
Zünd, André, 1990: Der Controller im Controllingkonzept – Anforderungsprofile und Verhaltensaspekte, in: Weber, Jürgen/Tylkowski, Otto (Hrsg.): Konzepte und Instrumente von Controllingsystemen in öffentlichen Institutionen, Stuttgart.
Zypries, Brigitte, 2000: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitbild und Programm der Bundesregierung. Vortrag im Wintertrimester 1999/2000 an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, (Hrsg.) Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Vorträge, Heft 55, 13. Januar 2000.